

L'Administration financière

DE LA

Société des Nations

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 23 Mai 1938, à 14 heures

PAR

Léon G. MARCANTONATO

Membres du Jury :

Président : M. GIDEL, *Professeur.*

Suffragants { M. BASDEVANT, *Professeur.*
 { M. SCELLE, *Professeur.*

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT, 13

1938

**L'Administration financière
de la Société des Nations**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554627_0024

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

L'Administration financière

DE LA

Société des Nations

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 23 Mai 1938, à 14 heures

PAR

Léon G. MARCANTONATO

Membres du Jury :

Président : M. GIDEL, *Professeur*.

Suffragants { M. BASDEVANT, *Professeur*.
 { M. SCELLE, *Professeur*.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT, 13

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Le système financier de la Société des Nations, très peu étudié jusqu'à présent et n'ayant fait en France l'objet d'aucun traité d'ensemble, pose un grand nombre de problèmes, souvent très délicats à résoudre, mais présentant toujours un intérêt multiple et varié.

Au point de vue purement pratique d'abord, il est extrêmement intéressant de chercher à connaître en détail et d'une façon précise, la manière dont sont gérées les finances d'une grande institution internationale, l'origine des ressources qui lui permettent de subsister et le montant annuel de ses dépenses.

Cette étude présente aussi un intérêt juridique considérable en nous montrant l'existence d'un droit budgétaire curieusement original qui, tout en se différenciant de celui procédant des principes généralement admis et appliqués dans les systèmes nationaux, se rattache à lui par un certain nombre de points communs. Le fait que la Société des Nations est une institution internationale groupant un grand nombre d'Etats membres rend en effet indispensable l'application à la gestion de ses finances de certaines normes spéciales d'une puissante originalité. L'institution du barème de répartition des dépenses que nous aurons l'occasion d'étudier plus bas, en est un exemple caractéristique.

Disons enfin que ce système financier si peu connu, constitue un mécanisme extrêmement complexe aux rouages à la fois précis et délicats et dont le fonctionnement est des plus curieux à observer au point de vue spéculatif. Tel problème, comme celui de l'examen par la quatrième Commission des propositions de crédit supplémentaires, pose un ensemble de questions non seulement complexes, mais encore enchevêtrées, dont la clarification est pour l'esprit une occupation non seulement ardue, mais aussi passionnante.

Malheureusement l'étude de ce système financier de la Société

des Nations n'est pas des plus commodes et de graves difficultés se sont présentées à nous dès le début, difficultés dont nous allons dire quelques mots et qui concernent à la fois le cadre, le titre et le plan du présent ouvrage.



En ce qui concerne tout d'abord le *cadre*, il s'est agi de limiter exactement notre sujet. Disons tout de suite que nous avons voulu faire une étude beaucoup plus technique que doctrinale. Ce que nous prétendons étudier ici, c'est le fonctionnement du système financier de l'Institution genevoise tel qu'il est retracé dans ses grandes lignes par le « Règlement concernant la gestion des finances de la Société des Nations » dans sa rédaction du 10 novembre 1937 (1). D'autre part, il est bien entendu que nous laisserons volontairement de côté certaines questions absolument distinctes, tout en étant connexes, comme par exemple celle de la gestion de la Caisse des pensions du personnel ou de la Station radioélectrique de la Société, soumise, on le sait, à un régime spécial.

Cette précision une fois apportée, d'autres problèmes se présentèrent au point de vue de la délimitation du cadre. La présente étude vise en effet à être aussi complète que possible et veut ne laisser de côté ou même simplement dans l'ombre aucun point d'une importance même secondaire. Malheureusement certaines questions se présentent, comme celle des origines du système actuel ou bien encore celle des contributions arriérées, qui, pour être traitées à fond, auraient exigé, à elles toutes seules, des monographies particulières.

Dans ces conditions le but que nous nous sommes proposés d'atteindre était à la fois modeste et ambitieux. Modeste, parce que nous nous sommes rendu compte qu'il nous était impossible d'épuiser tout le sujet dans le cadre forcément restreint de cette étude ; ambitieux, parce que nous avons cherché à faire une œuvre dense et par cette densité même, aussi complète que possible.

Une autre difficulté à surmonter était celle que posait le choix du *titre*. Celui qui nous séduisait le plus était : « Organisation financière de la Société des Nations ». A notre grand regret nous avons été obligés de renoncer à lui car son adoption aurait constitué

(1) Document de la Société des Nations, N° C. 536, M. 373, 1937. x,

une regrettable équivoque sur la matière ici traitée. L'usage en effet s'est établi de réserver l'appellation d' « Organisation financière de la Société des Nations » à un organisme spécial créé à la suite de la Conférence financière de Bruxelles convoquée par le Conseil en 1920. Cet organisme dont le nom exact est « Organisation économique et financière » s'occupe de toutes les questions d'ordre financier et économique confiées à la Société, y compris le problème du traitement équitable du commerce et les projets de reconstruction financière des différents Etats.

Nous avons également repoussé après quelques hésitations le nom de « Gestion financière » comme étant trop étroit et pouvant donner à croire que notre étude n'était qu'un simple commentaire du « Règlement concernant la gestion des finances de la Société des Nations », et laissait de côté un grand nombre de problèmes tel que celui de l'élaboration du système actuel, ou celui de la surévaluation budgétaire dont les termes ne sont pas posés dans le texte du Règlement. C'est à la suite de cette double élimination des titres « Organisation » et « Gestion » que nous avons été amenés à adopter celui d' « Administration » comme étant le plus apte par sa généralité à présenter les matières dont il sera traité ici.

Mais la difficulté la plus considérable fut celle concernant le choix d'un *plan*.

Une première manière s'offrait à nous d'agencer notre sujet. Elle aurait consisté à étudier en les juxtaposant les différents organismes qui interviennent dans la vie financière de la Société des Nations : le Secrétariat, l'Assemblée, le Conseil, la Commission des Finances, la Commission de Contrôle, la Commission de Répartition, le Comité des Contributions arriérées, etc. L'inconvénient d'un plan semblable, défendable en soi, était de nous montrer une simple succession d'organismes variés sans indiquer le lien qui les réunissait. Bien plus, l'adoption de ce plan ne nous aurait pas permis de faire apparaître le processus de l'évolution budgétaire, certains organismes, comme la Commission de Contrôle par exemple, intervenant à la fois au moment de la préparation et de l'exécution du budget. D'autre part, étudier le budget dans un chapitre spécial nous eût exposé à des redites.

Dans ces conditions nous avons préféré adopter un plan très différent. Nos développements seront axés sur l'évolution du processus budgétaire ce qui nous permettra de montrer le fonctionnement du mécanisme financier. Nous verrons ainsi dans une série

de chapitres successifs la naissance du projet de budget, son examen par les organisations compétentes, son adoption par l'Assemblée, puis la manière dont il est exécuté au double point de vue de la réalisation des dépenses et de la rentrée des recettes. On verra enfin la manière dont s'exerce le contrôle sur l'exécution de ce budget. La recherche historique des origines du système actuel et de sa lente élaboration, aura fait auparavant l'objet d'un premier chapitre.

En même temps chaque organisme particulier sera étudié au moment de son intervention dans le processus budgétaire. De cette façon notre sujet pourra être traité d'une manière complète et harmonieuse, le développement ordonné du processus budgétaire venant relier entre elles toutes les questions spéciales, tous les problèmes particuliers et leur donnant par là une armature solide et un cadre bien délimité. Tous les problèmes posés par l'Administration financière de la Société des Nations seront ainsi étudiés à leur place et en leur temps.

Tel est dans ses grandes lignes le plan général que nous avons cru bon d'adopter. Comme dit le poète latin (1)

*Hic modus ; haec nostro signabitur area curru ;
Haec erit admissa meta praemenda rota.*

« Voilà nos limites ; voilà la carrière où notre char laissera sa trace ; voilà la borne que devra serrer la roue lancée à toute vitesse. »

*
**

Qu'il nous soit permis au seuil de cette étude d'exprimer nos sentiments de gratitude et de respect à M. G. Gidel, professeur à la Faculté de Droit de Paris et à l'Ecole libre des Sciences politiques, qui lors de la préparation de ce travail a bien voulu nous guider par ses conseils et nous accorder son appui moral.

Nous aurions également voulu rendre hommage à M. P. de Lapradelle, professeur à la Faculté de Droit d'Aix, qui, lors de nos études de licence, sut nous donner par son enseignement l'amour et le goût du Droit international.

(1) Ovide, *Art. am.*, L. I, 39-40,

En terminant cette introduction, donnons, pour ne plus avoir à y revenir par la suite, quelques précisions d'ordre terminologique. Avant le texte proprement dit du Règlement financier, on trouve en effet un certain nombre de définitions que nous reproduisons ici :

DEFINITIONS

Dans le texte du présent Règlement, les mots : La *Société* comprend le Secrétariat et toutes les organisations autonomes et non autonomes.

L'*Assemblée* signifie l'Assemblée de la Société des Nations.

Le *Conseil* signifie le Conseil de la Société des Nations.

Les *Organisations autonomes* comprennent l'Organisation internationale du Travail, la Cour permanente de Justice internationale et toutes organisations autonomes qui pourront être créées dans la suite par l'Assemblée.

Le mot « autonome » signifie seulement que l'administration financière de ces organisations est indépendante de celle du Secrétariat et n'implique aucun effet plus étendu.

L'*autorité compétente* signifie : a) le Conseil, pour tout ce qui se rapporte au Secrétariat et à toutes les organisations non autonomes ; b) le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, dans le cas de l'Organisation internationale du Travail ; et c) la Cour, ou, par la délégation de celle-ci, son président, dans le cas de la Cour permanente de Justice internationale.

Le *fonctionnaire compétent* signifie : a) le Secrétaire général, dans le cas du Secrétariat et des organisations non autonomes ; b) le Directeur du Bureau de Travail, dans le cas de l'Organisation internationale du Travail ; et c) le Greffier de la Cour, dans le cas de la Cour permanente de Justice internationale ; ou bien les adjoints dûment autorisés desdits fonctionnaires.

Les *Organisations non autonomes* comprennent toutes les organisations autres que les organisations autonomes et qui ne font pas partie des services généraux du Secrétariat (1).

La *Commission* signifie la Commission de Contrôle.

Le *Rapporteur* signifie le rapporteur de la Commission de Contrôle.

C'est de ces termes, tels qu'ils sont définis par le texte qui précède, que nous nous servons dans la présente étude.

(1) Rappelons que les principales de ces organisations non autonomes sont l'Organisation des Communications et du Transit, le Comité de l'Hygiène, l'Organisation de la Coopération intellectuelle, etc. (*Note de l'Auteur*).

CHAPITRE PREMIER

ÉLABORATION D'UN SYSTÈME DE DÉTERMINATION ET DE RÉPARTITION DES CHARGES

Les techniciens chargés d'organiser le régime financier de la Société des Nations eurent à résoudre deux principaux problèmes : trouver d'abord une procédure permettant de déterminer les charges que l'Institution internationale aurait à supporter, établir ensuite un mécanisme grâce auquel ces charges pourraient être réparties entre les Etats membres.

Il était nécessaire que les solutions proposées soient particulièrement satisfaisantes tant au point de vue de la détermination que de la répartition des charges ; c'est en effet de l'excellence des principes adoptés en cette matière qu'allaient finalement dépendre non seulement l'équilibre des finances de la Société des Nations, mais peut-être aussi l'existence même de cette institution internationale. Il est évident qu'une mauvaise gestion financière, des dépenses inconsidérées, un contrôle insuffisamment efficace, auraient contribué à ébranler les fondements de la Société genevoise, en compromettant sa bonne réputation.

En somme on peut constater que les problèmes financiers qui se posaient ici étaient ceux-là même que, sous une forme différente et dans des conditions différentes, les Etats ont à résoudre et qui, dans le cadre national, s'expriment par la nécessité d'avoir des rouages politiques et administratifs permettant de déterminer les charges et de répartir au moyen d'un système fiscal approprié, ces charges entre ceux qui doivent les supporter.

Dans le cadre national ces problèmes sont déjà étrangement complexes ; au sein d'une institution internationale telle que la Société des Nations, ils sont encore plus compliqués.

On sait en effet que celle-ci n'est pas un super-Etat, qu'elle est dépourvue de tout pouvoir de coercition à l'égard des Etats membres qui gardent intacte leur souveraineté. Du fait de ce caractère spécifique de la Société des Nations, à cause de cette faiblesse congénitale, un grand nombre de questions spéciales se posent dans la gestion de ses finances, questions délicates, difficiles à résoudre et dont nous aurons maintes fois à reparler dans la présente étude.

C'est ainsi que lorsqu'il fut procédé à l'élaboration du système financier de la Société des Nations, il fallut tenir compte de cette affirmation de souveraineté de chacun des Etats membres. Il fallut reconnaître aux représentants des Etats le droit de participer à l'établissement du budget, de contrôler son exécution, de collaborer avec les organisations techniques en vue d'obtenir une détermination correcte des charges. Il ne fut pas moins nécessaire, une fois ces charges correctement déterminées, de les répartir d'une manière juste et équitable entre les Etats membres, de manière à ce qu'un équilibre rationnel se trouvât réalisé entre les différentes prestations et que chaque Etat se montrât satisfait de la part contributive qui lui était attribuée.

C'est l'élaboration et les origines de ce régime financier complexe, permettant de satisfaire les Etats membres de la Société des Nations, que nous nous proposons de retracer au cours de ce Chapitre (1).

I

Élaboration d'un système de détermination des charges

Dès avant la fin de la Grande guerre, l'idée d'une Ligue des Nations, d'une Assemblée où tous les Etats du monde auraient été représentés, avait hanté un grand nombre d'esprits. Les traités de paix consacrèrent la réalisation de ce qui avait été jusqu'alors la construction spéculative de quelques idéalistes. Le pacte de la Société des Nations, déjà difficile à élaborer, fut encore plus délicat à mettre en pratique, la création d'une institution internationale

(1) Voir sur cette question, Sir Herbert Ames, *Administration financière et répartition des dépenses*, brochure publiée par la Section d'information de la Société des Nations. Genève, 1923.

d'une importance jamais vue jusqu'alors posant un grand nombre de problèmes dont la solution ne pouvait être trouvée d'emblée.

Le problème le plus important et qui se présenta dès le début, fut d'ordre financier. Il fallait trouver de l'argent, engager des frais pour permettre à la Société de naître. Comment organiser le système le mieux approprié à la détermination de ses dépenses ? C'est par étapes, par tâtonnements qu'il fut procédé à sa recherche.

§ 1. — ORIGINES. L'ŒUVRE DU CONSEIL

Dès avant la signature du Traité de Versailles (29 juin 1919), Sir Eric Drummond, désigné comme devant être placé en qualité de Secrétaire général à la tête de l'administration de l'organisation nouvelle, avait déjà commencé à constituer un Secrétariat international, à recruter des fonctionnaires, à choisir des locaux. Les Gouvernements français et britannique lui avancèrent des fonds grâce auxquels il put pourvoir aux dépenses d'installation indispensables.

Le 10 janvier 1920 fut la date qui marqua officiellement l'entrée en vigueur du Traité de Versailles et la naissance de la Société des Nations. Quelques jours après (16 janvier 1920) s'ouvrit la première session du Conseil de l'institution nouvelle. Celui-ci étudia la gestion par Sir Eric Dummond, des fonds avancés par la Grande Bretagne et la France, l'approuva, et assuma d'autre part la responsabilité de l'œuvre qui restait à accomplir. Dès alors il fut reconnu nécessaire d'élaborer un ensemble de règles destinées à assurer une gestion financière correcte de l'institution internationale, règles qui, faute de temps et aussi de connaissance exacte des conditions d'application, n'avaient pu être établies dès le début.

La tâche du Conseil apparut très vite comme difficile et de lente réalisation. Dans les mois qui suivirent rien de décisif ne fut élaboré. Quelques mesures toutefois furent prises. C'est ainsi que cette même année 1920, lors de sa cinquième session tenue à Rome au mois de mai, le Conseil étudia les prévisions relatives au premier exercice financier qui furent présentées par le Secrétaire général. Peu après, au mois d'Août, il approuvait à Saint-Sébastien le deuxième budget portant sur les dépenses du dernier semestre de 1920. Il adopta aussi le franc-or comme unité monétaire et vérifia les comptes afférents aux deux premiers exercices.

Dans cette période d'organisation où l'indétermination la plus grande régnait, la tâche du Conseil fut donc assez importante, encore que réduite à des problèmes particuliers. C'est à l'Assemblée qu'il allait appartenir d'établir un Règlement détaillé destiné à contrôler l'administration financière de la Société et à déterminer les charges qui devaient être les siennes.

§ 2. — L'ŒUVRE DE LA PREMIÈRE ASSEMBLÉE

On sait que pour faciliter son travail, la première Assemblée institua six commissions composées de représentants de chaque délégation nationale. Celle qui fut spécialement chargée de connaître des différentes questions relatives à l'administration financière de la Société et à l'organisation intérieure du Secrétariat, du Bureau international du Travail et de la Cour permanente de Justice internationale, fut la quatrième Commission.

Comme la première Assemblée devait examiner les prévisions budgétaires pour le troisième exercice financier qui allait commencer, Sir Georges E. Foster (Canada) et le Jonkheer J.-M. van Eysinga (Pays-Bas) furent chargés de présenter un rapport (1) à la quatrième Commission ou Commission des Finances sur les différentes considérations qui devaient être mises à la base d'un règlement financier. La quatrième Commission transmit à la première Assemblée ce rapport qui contenait, posés sous forme de résolutions, les fondements du système qui devait être adopté par la suite pour régir les finances de la Société des Nations.

La résolution du 17 Décembre 1920, qui fut votée par l'Assemblée (2) et qui jusqu'à l'adoption du régime actuel devait régler la vie financière de la Société, posait déjà les grands principes qui allaient survivre : préparation du budget par le Secrétaire général, son approbation par le Conseil, la décision définitive devant appartenir à l'Assemblée. Parallèlement étaient posé le principe de la spécialisation des crédits et fixées les formalités qui devaient accompagner l'exécution d'une dépense (seulement sur mandat du Secrétaire général). Enfin c'est par cette résolution qu'il fut admis que

(1) A. 1920, P. p. 703.

(2) A. 1920, P. p. 701 et seq.

l'exécution du budget devait être suivie et contrôlée par des experts indépendants et compétents.

L'œuvre de la première Assemblée ne se borna pas là. Etant données certaines critiques dont le Secrétariat était l'objet, l'Assemblée pria (1) le Conseil de désigner une commission d'experts chargés d'examiner « tout ce qui se rapportait à l'organisation et aux méthodes de travail, au nombre, au travail et aux indemnités du personnel et aux dépenses générales de toute l'organisation ». La commission devait consigner le résultat de ses investigations dans un rapport destiné à éclairer la deuxième Assemblée. Le président de cette commission fut M. Noblemaire, député français, son rapporteur M. R. Johnson, fonctionnaire de Trésorerie Britannique. En Septembre 1921 ils présentèrent à la deuxième Assemblée le résultat de leur enquête dans un rapport qui contenait un exposé très complet sur l'organisation du Secrétariat, organisation que du reste il approuvait.

§ 3. — LA DEUXIÈME ASSEMBLÉE INSTITUTE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

La deuxième Assemblée, réunie en 1921, se trouva ainsi en présence de documents divers, voire contradictoires et ayant des origines très différentes. A côté des conclusions du rapport Noblemaire-Johnson il y avait en effet des recommandations approuvées par la première Assemblée comme aussi les observations présentées lors des diverses vérifications des comptes. De cet amas de documents il fallait dégager une règle simple qui permit une gestion cohérente des finances de la Société. Il fallait d'autre part tenir également compte des précédents créés, des exigences de la pratique, des usages qui avaient tendance à s'implanter. Une codification était devenue indispensable.

Pour l'opérer, la deuxième Assemblée décida de créer sous le nom de Commission de Contrôle un rouage nouveau et permanent. Cet organisme entreprendrait aussitôt la codification en un règlement financier des différents textes accumulés et aussi des usages dégagés par la pratique. D'autre part cette Commission de Contrôle

(1) A. 1920, P. p. 705.

devait avoir à l'avenir une double mission : organe de contrôle, elle surveillerait l'établissement et l'exécution du budget, aurait un droit de regard sur les opérations financières du Secrétariat, du Bureau international du Travail et de la Cour permanente de Justice internationale. Organe consultatif, elle aurait à étudier les questions spéciales d'administration financière que l'Assemblée ou le Conseil jugeraient bon de lui soumettre.

§ 4. — LA TROISIÈME ASSEMBLÉE ADOPTE LE PROJET DE RÈGLEMENT
FINANCIER PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DE CONTROLE

En 1922 la Commission se réunit par deux fois : en Mai et en Septembre. Elle codifia les différents documents qui lui étaient soumis et présenta un projet de Règlement que la troisième Assemblée adopta (1) la même année. Ce Règlement devait entrer en vigueur le 1^{er} Janvier 1923 (2).

Ce Règlement financier fut amendé bien des fois par la suite, précisé, complété. Dans ses grandes lignes il est resté toujours en vigueur et régit encore maintenant l'administration financière de la Société dont il permet de déterminer les charges. S'il est resté debout malgré de nombreuses modifications, c'est que son élaboration ne fut pas spontanée, mais lente, résultat de trois années de discussions, de rapports et d'expériences pratiques.

II

Élaboration d'un système de répartition des charges

Le problème le plus délicat sans contredit qui se posât devant les organisateurs de la Société des Nations fut celui concernant la répartition entre les Etats membres de la Société, des charges que devait entraîner son fonctionnement. Pas plus qu'en matière de détermination des charges la solution optima ne fut ici dégagée

(1) A. 1922, P. p. 352 et seq.

(2) Règl. fin., art. 52.

tout de suite. Le système initial qui devait être bientôt abandonné fut celui dit de l'Union Postale. Voyons ce qu'était ce système et les critiques qu'il soulevait.

§ 1. — LE SYSTÈME DE L'UNION POSTALE

A) *Le principe.*

Depuis un demi-siècle le développement économique des différents Etats, les liens d'interdépendance, sinon toujours de solidarité, créés par l'extension de plus en plus considérable des relations internationales, avaient rendu indispensable la constitution d'organismes spéciaux qui, sous le nom d'Unions, poursuivaient des buts économiques, juridiques, scientifiques ou autres, dont la portée dépassait le cadre strictement national (1).

Lors de la constitution de ces Unions, le problème financier concernant la réunion des fonds nécessaires à leur fonctionnement s'était posé dans toute son étendue. Pour certaines, il est vrai, telle l'« Union pour la protection de la Propriété industrielle », la solution avait été facile. Cette Union reçut en effet le droit de percevoir des taxes sur les usagers auxquels elle rendait service. Un tel régime était pourtant exceptionnel et dans la plupart des cas, c'étaient les cotisations des membres qui venaient couvrir les frais.

Comme modèle d'un système de répartition des frais semblable nous citerons l'Union générale des Postes qui en 1874 devait prendre le nom d'Union Postale Universelle (Convention de Berne). Dans l'Union Postale les Etats membres sont répartis en classes selon leur importance. Chaque classe contribue pour un certain nombre d'unités à la couverture des frais. Les membres de la première classe paient 25 unités de contribution, ceux de la septième une seule unité. Pour déterminer la valeur du montant d'une unité de contribution il convient de faire le total des unités dues par les Etats membres. La division de la somme à répartir entre les Etats par le nombre ainsi obtenu fait apparaître au quotient la valeur de l'unité de contribution. Chaque Etat-membre aura à payer autant de ces unités qu'il lui en est attribué par la classe à laquelle il appartient.

(1) Voir sur cette question le cours professé par M. Gidel, en 1936-37, à l'Ecole libre des Sciences politiques,

Autrement dit : le rapport entre le nombre d'unités attribuées à un Etat donné et le nombre global d'unités, détermine la quote part de contribution due par cet Etat (1).

Le problème le plus important qui se pose dans un système de répartition semblable est la détermination de la catégorie, de la classe à laquelle devra appartenir tel Etat donné. Il est évident qu'il faut avant tout tenir compte de la puissance contributive de cet Etat. Mais comment déterminer celle-ci ? Quel critère prendre ? Il semble normal et logique de tenir compte de la superficie de l'Etat, du chiffre de sa population, de l'importance du mouvement postal.

A première vue, le système paraît scientifique. En réalité il ne l'est guère, car en fait le classement ne se détermine pas mathématiquement, mais par accord entre le Gouvernement de la Confédération helvétique avec celui de l'Etat intéressé. D'autre part certains Etats, pour des raisons de prestige, préfèrent être classés dans une catégorie supérieure à celle où leur importance réelle aurait dû les faire entrer.

Notons qu'il peut être fait appel à d'autres critères, absolument objectifs, indépendants de la volonté des contractants. C'est ainsi que l' « Union internationale pour la publication des tarifs douaniers » s'attache à l'importance du développement commercial d'un Etat donné pour fixer sa part contributive. De même « le Bureau hydrographique international » adopte comme critère le tonnage de la navigation, et l' « Union des transports par chemin de fer » le nombre de kilomètres de voie ferrées existant sur le territoire de l'Etat donné.

Tel est brièvement esquissé le principe de la répartition des charges dans les Unions internationales (2). Voyons quel devait être celui appliqué dans la Société des Nations.

B) Application de ce principe à la Société des Nations.

Les projets anglais, français et italien du Pacte ne contenaient aucune disposition sur la répartition des dépenses. Dès le premier

(1) Pour plus de détails, voir la thèse de M. L. Rolland, *De la correspondance postale et télégraphique dans les relations internationales*. Paris, 1901.

(2) Voir sur ce sujet M. Constantinoff, « Les obligations financières des Etats en raison des institutions internationales dont ils font partie ». *Revue de Science et de Législation financières*, 1929, p. 401,

essai de fusion de ces projets il fallut s'occuper de ce problème. C'est tout naturellement qu'on songea alors à se reporter au système le plus commode, consacré dans les conventions de 1899 instituant la Cour permanente d'Arbitrage, et adoptant, pour la répartition des frais d'entretien du bureau central, le régime de l'Union Postale. Ce fut effectivement ce système qui fut adopté par les auteurs du Pacte et officiellement consacré dans l'alinéa final de son article 6.

« Les dépenses du Secrétariat sont supportées par les membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union Postale Universelle ».

Ce fut de cette manière que le Secrétariat général répartit entre les Etats membres le montant des crédits nécessaires pour faire face aux dépenses de la période d'organisation.

C) *Appréciation de ce système.*

Tout d'abord il convient de remarquer que la rédaction de l'alinéa 5 de l'article 6 du Pacte était loin d'être satisfaisante. Ce texte en effet parle des « dépenses du Secrétariat » et non de celles de la Société. L'insuffisance du texte devait apparaitre clairement en 1922 à propos d'une réclamation du Salvador (1).

D'autre part, le principe même de l'application à la Société des Nations du système de répartition de l'Union Postale souleva dès le début de violentes critiques. Le délégué de l'Espagne, M. Quinones de Leon, ne manqua pas de souligner (2) habilement les déficiences du système adopté.

Tout d'abord le montant des charges à répartir était beaucoup plus élevé dans la Société des Nations que dans l'Union Postale Universelle. Au lendemain de la guerre en effet, il fallait répartir en ce qui concerne la Société un total de 6.000.000 de francs-or tandis que dans l'Union Postale, 81 Etats se partageaient une charge de 125.000 francs à peine. De ce fait la question du classement qui n'avait dans l'Union Postale qu'une importance assez minime (le fait d'appartenir à une catégorie plutôt qu'à une autre n'entraînant qu'une variation assez faible de la part contributive mise à la charge d'un Etat donné) prenait ici toute sa signification.

C'est ainsi que certains petits Etats, tels la Roumanie ou la

(1) A. 1922, P. p. 194.

(2) J. O., 1920, p. 142-3,

Belgique qui pour des raisons de prestige avaient obtenu dans l'Union Postale un classement supérieur à celui que justifiait leur importance réelle, auraient été amenés à payer des sommes plus considérables que ne leur permettaient leurs moyens, surtout si les dépenses de la Société venaient à augmenter ainsi qu'on pouvait dès alors le prévoir. L'Inde, le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud, qui dans le système de l'Union Postale figuraient à côté des grandes puissances dans la première catégorie, se trouvaient également dans une situation embarrassante du fait de l'application à la Société des Nations du système de l'Union Postale.

Un autre argument qui militait en faveur d'une refonte totale et même de l'abandon intégral du système prévu par le dernier alinéa de l'article 6 du Pacte, était le remaniement complet de la carte de l'Europe consécutif à la grande guerre, l'apparition d'Etats nouveaux (Tchécoslovaquie, Pologne), la disparition d'Etats anciens (Montenegro), l'extension ou au contraire la diminution de certains autres (Italie, Russie, Autriche). Le barème de l'Union Postale (1) dont l'article 6 consacrait l'adoption et l'application à la Société des Nations ne pouvait être admis tel quel. Pour opérer les nombreux reclassements indispensables, une procédure plus ou moins arbitraire serait à adopter et soulèverait de ce fait des contestations dont la portée était incommensurable. Pour pouvoir être mis en application, le système de répartition de l'Union Postale devait être adapté aux conditions nouvelles de l'après-guerre. Malheureusement cette adaptation, cette refonte du système ancien, apparut très vite comme délicate.

Toutes ces considérations, qui faisaient que le barème en vigueur dans l'Union Postale n'était pas satisfaisant au point de vue de la Société des Nations, rendaient le système de l'article 6 inapplicable. Dès l'automne 1919 et en prévision de la première réunion du Conseil de la Société des Nations, le Secrétaire général reconnut l'insuffisance du barème de l'Union Postale dans sa teneur ancienne. Une refonte était indispensable. En attendant sa réalisation, les dépenses de l'exercice 1920 devaient continuer à être réparties conformément à l'alinéa dernier de l'article 6 du Pacte, c'est-à-dire d'après le barème en vigueur de l'Union Postale.

(1) Ce barème datait de 1906. C'est en effet le 26 mai 1906 qu'avait été adopté le Règlement d'exécution de la Convention postale universelle de Madrid (art. 38).

§ 2. — L'ŒUVRE DU COMITÉ DE BRUXELLES
ET LA PREMIÈRE ASSEMBLÉE (1920)

A) *Origines.*

A Rome, au mois de mai 1920, le Conseil se rangea aux conclusions du rapport présenté par Sir Eric Drummond et se rendit compte qu'une réforme radicale était nécessaire. Pour effectuer celle-ci, une double série de mesures fut adoptée par le Conseil.

Celui-ci prescrivit d'abord au Secrétaire général d'établir et de distribuer à tous les membres de la Société un questionnaire détaillé destiné à obtenir de la part des Etats membres des renseignements exacts et si possible de date récente (les statistiques d'avant-guerre avaient été faussées par les événements) sur leur superficie, leur population, leur mouvement commercial, leur budget, etc. Grâce aux renseignements ainsi obtenus, une détermination précise de la capacité contributive de chaque Etat allait être rendue possible.

L'autre mesure adoptée par le Conseil fut de décider que la Conférence financière internationale qui devait se réunir peu après à Bruxelles, serait priée de désigner une commission d'experts chargés de proposer un nouveau barème de répartition.

Les réponses aux questionnaires et le rapport des experts devaient être soumis à l'Assemblée et au Conseil à qui il appartenait de se prononcer définitivement sur le principe d'une répartition nouvelle des charges.

Cette tentative de réforme faillit échouer dès le début. Les réponses au questionnaire ne parvinrent que lentement ou pas du tout. Au lendemain des traités de paix l'Europe était en pleine réorganisation. Dans le sud-est, la guerre continuait entre la Grèce et la Turquie, la Russie était en proie à une anarchie totale, les frontières d'un grand nombre d'Etats (Pologne, Tchécoslovaque, Yougoslavie) n'étaient pas encore définitivement tracées. Dans cette Europe à peine apaisée et où tant de haines fermentaient encore, où s'affrontaient tant de prétentions adverses, il n'était pas possible d'obtenir des statistiques objectives et sûres, des renseignements précis.

La deuxième partie des mesures préparatoires de la réforme —

désignation d'un comité d'experts — fut également très compromise car la convocation de la Conférence de Bruxelles fut retardée un grand nombre de fois. Finalement, au mois d'Août 1920, à San Sebastien, le Conseil pria M. Gustave Ador (Suisse), Président de la Commission consultative économique et financière de la Société des Nations, de désigner neuf experts pour étudier la question.

B) *Etude et rapport des experts.*

Le Comité d'experts ou Comité de Bruxelles se mit immédiatement à l'œuvre. Au début il essaya de voir s'il était possible de fixer les charges incombant aux différents Etats proportionnellement aux avantages que chaque Etat retire de l'Institution genevoise. L'application à la Société des Nations de ce principe fonctionnant pour la répartition des frais de certaines Unions internationales, était erronée dans son essence. On s'en aperçut bien vite. Au regard de la Société des Nations, les différents Etats se trouvent en effet dans une situation juridique égale et retirent les mêmes avantages du fait de leur présence au sein de la Société. Il était impossible d'établir entre eux un classement à ce point de vue et de fonder sur ce classement un barème de répartition des frais.

Le Comité de Bruxelles décida alors que le principe à mettre à la base du système devait être celui de la proportionalité de la charge contributive de chaque Etat, à sa capacité de paiement. C'était revenir au système ancien et se heurter aux mêmes difficultés en matière de détermination exacte de cette capacité de paiement. Comment établir celle-ci ? La tentative d'information directe auprès des Etats membres avait échoué ainsi qu'on vient de le voir.

Le Comité essaya pourtant. Il étudia les données approximatives d'ordre budgétaire, économique, démographique, géographique ou autre, qu'il put réunir. Cette tâche était extrêmement ardue. Au premier abord, on peut croire que l'étude du budget d'un Etat donné et sa comparaison avec les budgets d'autres Etats peuvent donner des renseignements sur sa capacité de paiement. En réalité il n'en est rien. La socialisation des services publics est poussée à des degrés différents selon les Etats envisagés. Dans les régimes libéraux où l'activité de l'Etat se borne à quelques tâches minima, le budget est forcément plus restreint que dans les pays où l'Etat intervient activement dans les domaines les plus divers, qu'ils soient

sociaux ou bien économiques, et ne se contente plus du rôle d'arbitre et de gendarme.

D'autres difficultés surviennent encore qui empêchent l'exacte estimation des chiffres budgétaires. Les prévisions budgétaires ne peuvent en effet être considérées comme fournissant des renseignements valables à cause des fréquentes modifications qu'elles peuvent être amenées à subir. D'autre part, pour avoir des chiffres définitifs, il faut attendre la clôture des comptes qui dans certains Etats intervient fort tard. C'est ainsi qu'en France les comptes définitifs sont arrêtés plusieurs années après la clôture de l'exercice. Si on ajoute à ces difficultés celles provenant du décalage des dates (l'exercice budgétaire d'un Etat donné ne commençant pas à la même date que dans tel autre) et surtout celles provenant de la dévaluation qui rendait pratiquement impossible toute comparaison, on se rendra compte des difficultés que rencontrait le Comité de Bruxelles dans l'appréciation des chiffres budgétaires.

Il fallait composer, confronter les renseignements provenant de l'examen du budget avec ceux relatifs à la superficie ou au chiffre de la population. S'attacher principalement à celle-ci aurait été mettre à la charge des Etats comme l'Inde ou bien la Chine une charge disproportionnée. Il en allait de même en ce qui concerne la superficie territoriale. Si celle-ci était prise en considération avant tout autre élément, des Etats comme le Canada ou le Brésil auraient été obligés de payer des sommes par trop considérables.

Il fallut adopter un compromis. Deux facteurs furent retenus en fin de compte : les recettes nettes au budget de 1913, le chiffre de la population en 1919, avec toutefois une réserve importante pour l'Inde et pour la Chine. En ce qui concerne la population de ces deux Etats il était entendu que la valeur attribuée à ce facteur ne devait pas dépasser celle attribuée au Membre européen dont la population serait la plus élevée. Rappelons qu'au moment où se place cette décision du Comité les deux Etats les plus peuplés de l'Europe, c'est-à-dire la Russie et l'Allemagne, ne faisaient pas partie de la Société des Nations.

S'inspirant des considérations ci-dessus, le Comité de Bruxelles établit un rapport et proposa une classification qui comme celle de l'Union Postale comprenait sept catégories. Des différences assez sérieuses la distinguaient toutefois de celle de l'Union Postale.

Si la France, la Grande Bretagne, l'Italie et le Japon, restaient en effet dans la première catégorie, l'Inde, la Chine et la Pologne

étaient versées de première en deuxième catégorie, tandis que l'Australie, le Canada, l'Afrique du Sud passaient de première catégorie en troisième. En résumé, sur 41 Etats, 15 restèrent dans la même catégorie que dans l'Union Postale, 9 passèrent à une catégorie supérieure et 17 à une catégorie inférieure.

En somme on voit qu'avec les données imparfaites dont il disposait, le Comité d'experts, composé uniquement d'économistes, avait cherché à faire une œuvre aussi scientifique que possible d'où tout souci politique était absent.

C) La discussion du rapport par la première Assemblée

Au mois de novembre 1920, le rapport du Comité de Bruxelles fut présenté à l'Assemblée de la Société des Nations qui le renvoya à sa Commission des finances pour l'étudier et présenter ses observations à l'Assemblée.

Dans les discussions qui accompagnèrent l'examen du rapport du Comité de Bruxelles, deux opinions différentes devaient se faire jour et s'affronter avec ardeur sur une question de procédure. Toutes deux cependant étaient d'accord pour repousser le système introduit par l'alinéa final de l'article 6 du Pacte.

Ce texte qui adoptait pour la Société des Nations le barème de l'Union Postale était reconnu comme insatisfaisant. Il fallait donc le modifier et adopter le projet de répartition du Comité de Bruxelles. Mais comment, par quelle procédure ? C'est ici que commençaient les divergences.

Pour les uns, il fallait procéder par voie d'amendement au Pacte. Du moment que les dispositions de l'alinéa dernier de l'article 6 étaient reconnues comme défectueuses, il fallait modifier ce texte, lui en substituer un autre, cela au moyen d'un amendement au Pacte. N'était-ce pas là la procédure la plus logique ?

Mais une thèse adverse se faisait jour. Le Pacte avait adopté le barème de l'Union Postale. Dès lors ce barème constituait toujours au cours de ses états successifs, le barème régissant la répartition des dépenses de la Société des Nations. Ce qui a été adopté par l'article 6 ce n'est pas un état donné du barème, ce n'est pas le barème au 1^{er} Janvier 1920, mais bien le barème abstrait avec ses diverses modifications. Du moment que le barème actuel de l'Union Postale était jugé défectueux du point de vue de la Société des Na-

tions, du moment que les Etats membres de celle-ci désiraient adopter un barème différent de celui actuellement en vigueur, la seule procédure normale était d'inviter l'Union Postale à modifier son barème dans le sens souhaitable. Cette modification du barème de l'Union Postale aurait eu pour conséquence la modification automatique et concordante du système de répartition de la Société des Nations. La seule procédure correcte pour modifier le régime actuel consistait à obtenir une révision du barème de l'Union Postale. La procédure de modification par voie d'amendement au Pacte n'avait pas lieu de s'appliquer ici.

Outre cette raison juridique, les partisans de cette thèse faisaient également valoir que la procédure aboutissant à un amendement au Pacte était longue, difficile et compliquée. Les raisons d'ordre pratique militaient donc en faveur de la thèse qui visait à obtenir la modification du barème par le truchement de l'Union Postale, procédure beaucoup plus prompte et aussi plus simple que celle nécessitée pour un amendement.

Elevant le débat, les partisans de la procédure de modification par voie d'amendement au Pacte, invoquaient, l'autonomie de la Société des Nations. Le barème utilisé par la Société, une fois emprunté à l'Union Postale, est absolument indépendant des modifications que celle-ci pourrait vouloir faire subir à son système de répartition. Les modifications du barème de l'Union Postale ne doivent pas se répercuter sur celui en vigueur dans la Société. Celle-ci n'a pas à se préoccuper des vicissitudes que ce barème subit au sein de l'Union. Une fois qu'elle l'a adopté dans un état donné, la Société est libre de le modifier à son gré par la procédure normale prévue pour les amendements. Il serait anormal que la Société dépendît d'une organisation qui lui est totalement étrangère et sur laquelle elle n'a pas d'influence, pour une question aussi importante que celle de la répartition de ses dépenses. Le fait d'avoir emprunté un barème à l'Union Postale ne veut pas dire que les deux institutions soient indissolublement liées. Les destinées de l'une ne doivent se répercuter en rien sur les destinées de l'autre. La Société est autonome et libre de répartir ses dépenses comme elle l'entend. Elle n'a pas à subir la loi de l'Union Postale. Si la teneur actuelle de l'article 6 du Pacte ne lui paraît pas satisfaisante, elle peut le modifier, lui substituer par voie d'amendement un autre texte prévoyant un système différent de répartition.

Après avoir longuement hésité entre les deux thèses, l'Assem-

blée n'en adopta aucune. La seconde, plus souple en pratique apparaissait en théorie comme criticable. Mais d'un autre côté, adopter la première, c'était reconnaître que le Pacte, à peine né, apparaissait déjà comme imparfait et exigeait des modifications. Faire déjà des amendements au Pacte répugnait à l'Assemblée. C'est pourquoi la solution qu'elle adopta fut mixte.

Il fut décidé que pour la répartition des charges de l'exercice 1921, l'ancienne méthode serait conservée. Mais d'un autre côté, le Conseil était invité (1) à constituer au plus tôt une commission de cinq membres qui entrant en rapport avec les autorités de l'Union Postale établirait un nouveau projet de répartition. Ce projet devait être soumis à l'approbation du Conseil, puis renvoyé aux fins d'adoption à l'Assemblée. La solution était, on le voit, compromise entre les deux thèses en présence, puisqu'elle se manifestait par le désir de trouver un système de répartition acceptable à la fois pour la Société et l'Union Postale. En effet, du moment que le barème à établir était accepté par l'Union et que la Société l'approuvait également, la réforme se trouvait réalisée et le conflit soulevé au sein de la Société sur la question de procédure n'avait plus de raison d'être.

L'adoption de cette procédure de révision conciliait les deux thèses opposées en présence, puisque la révision par voie d'amendement était évitée, satisfaction donnée aux partisans de la seconde, sans que toutefois l'autonomie de la Société fut compromise en rien, ce qui contentait les tenants de la première.

Pour marquer cette collaboration entre la Société et l'Union et pour faciliter l'entente entre ces deux institutions, il fut décidé que le délégué suisse de l'Union Postale ferait partie de la Commission.

Au surplus, même si le projet de la Commission n'était pas adopté par l'Union Postale, ses recommandations devaient être soumises à l'Assemblée de 1921 à qui il appartenait de prendre une décision. Du reste, on espérait que le nouveau barème contenterait et l'Assemblée et l'Union et que par son adoption la réforme du système de répartition serait harmonieusement réalisée. En attendant, le barème de l'article 6 demeurerait encore valable pour un an. L'œuvre du Comité de Bruxelles avait échoué. Après avoir permis de répartir les dépenses des exercices 1919 et 1920, l'article

(1) A. 1920, p. 705.

6, honni de tous, allait régler encore la répartition des charges de l'exercice 1921.

§ 3. — LA COMMISSION DE RÉPARTITION ET LA 2^e ASSEMBLÉE (1921)

A) *Les Travaux de la Commission*

La Commission, dite Commission de Répartition, dont tous les membres, à l'exception de M. Reveillaud, son Président, avaient pris part aux travaux du Comité de Bruxelles, essaya, selon le programme qui lui était tracé, de s'entendre avec l'Union Postale pour obtenir une révision du barème susceptible de contenter et la Société et l'Union.

Dans cette tâche, la Commission se heurta malheureusement à de très graves difficultés pratiques. En effet, pour le reclassement des Etats de l'Union Postale, le consentement des deux tiers des 81 Etats membres était indispensable. Sans parler de la difficulté, non insurmontable il est vrai, qu'entraînait la nécessité de réunir une majorité aussi considérable, un autre empêchement plus important se présentait : la réunion des ratifications nécessaires aurait demandé deux ans et plus.

Le terme fixé par l'Assemblée à la Commission pour ses négociations avec l'Union Postale arriva sans qu'aucune solution ait pu intervenir. Dans ces conditions, la Commission, fidèle au programme qui lui avait été tracé, décida de soumettre à la deuxième Assemblée un rapport indépendant.

Pour établir son projet de barème, la Commission reprit les Travaux du Comité de Bruxelles, en s'appuyant comme lui sur deux indices fondamentaux : la population des Etats en 1919, les recettes nettes de 1913. Sous l'active impulsion de son Président, M. Reveillaud, la Commission reprit, en les modifiant et en les complétant, les chiffres retenus par ses prédécesseurs. C'est ainsi qu'en matière budgétaire ne furent pris en considération que certains postes relatifs à l'Administration générale, aux Finances, à la Justice et aux Postes, Télégraphes et Téléphones. D'autre part, la Commission s'efforça d'établir des indices pondérés, afin de pouvoir réduire à un commun dénominateur les différents domaines des activités nationales et être à même de comparer l'importance de la vie agricole, industrielle, commerciale de tel Etat avec celle de tel autre.

A ce point de vue, la tâche de la Commission fut en partie facilitée par les rapports que certains Etats lui firent parvenir et qui, grâce aux données récentes qu'ils contenaient, lui permirent de contrôler et aussi de rectifier les données précédemment recueillies.

Les chiffres auxquels la Commission finit par aboutir visaient à permettre un reclassement aussi exact que possible sans avoir pourtant l'ambition de faire œuvre scientifique. Des différences immenses existaient entre certains Etats, dont le nouveau barème ne pouvait tenir compte avec précision. Des corrections au barème de l'Union Postale ne pouvaient suffire à faire cadrer le texte du projet avec certaines réalités. C'est ainsi que le barème de l'Union Postale qui attribuait 1 unité au Liberia, en mettait 25 à la charge de l'Angleterre, dont la population était pourtant 50 fois plus nombreuse que celle du petit Etat Africain, et les recettes 4.250 fois plus élevées.

On voit la difficulté. Adopter pour le barème nouveau, un classement faisant payer par le Liberia une part contributive 4.250 fois plus petite que celle de la Grande-Bretagne ? Une telle solution était inacceptable. On ne peut, en effet, faire payer à un Etat une somme beaucoup trop faible. Ce serait rabaisser inutilement la dignité, meurtrir l'amour-propre de certains Etats, qui, même petits, doivent prendre une part active à la vie de la Société et participer à ses dépenses dans une proportion modeste, mais honorable.

Finalement, dans l'indice ci-dessus, les chiffres de la population et des recettes furent corrigées à l'aide d'autres données. Il fut estimé que la situation du Liberia, au point de vue de sa capacité contributive, pouvait s'exprimer par rapport à celle de la Grande-Bretagne, par la relation 1 à 118. On voit à quel point la relation en vigueur dans l'Union Postale, 1 à 25, était disproportionnée. Cependant, la Commission jugea qu'il n'était pas souhaitable d'admettre dans son projet de barème des écarts aussi considérables que la relation 1 à 118 entre les différentes parts contributives. Il ne fallait pas donner aux tout petits Etats l'impression qu'ils étaient écrasés par la toute puissance des grands, et que ceux-ci, payant de leurs contributions la majeure partie des dépenses de la Société, étaient libres de la conduire à leur gré sans se soucier des intérêts des petits.

Un moyen terme fut adopté par la mise sur pied d'un barème divisant les Etats en sept catégories selon leur importance. Ceux de la première catégorie prennent à leur charge 90 unités, ceux de

la septième, 2 unités seulement. Le rapport est donc de 45 à 1. L'adoption de ce rapport rendait possible, dans le classement des différents Etats, une gradation plus nuancée que celle de l'ancien rapport 1 à 25 en vigueur dans le barème de l'Union Postale. De cette manière, la part contributive d'un Etat donné pouvait être déterminée d'une manière plus précise relativement aux parts contributives des autres Etats membres. L'adoption du rapport 1-45 permettait enfin de réduire le montant de la part contributive mise à la charge des petits Etats sans que toutefois ce montant devint insignifiant. Dans l'ancien système, la contribution du Liberia était 25 fois plus petite que la contribution de la Grande-Bretagne. Dans le barème nouveau, elle était non plus 25 fois, mais 45 fois plus petite, ce qui représentait pour cet Etat un allègement considérable.

Le barème proposé par la Commission de Répartition fut le suivant :

Etats de la 1^{re} catégorie : 90 unités de contribution

—	2°	—	65	—	—
—	3°	—	35	—	—
—	4°	—	15	—	—
—	5°	—	10	—	—
—	6°	—	5	—	—
—	7°	—	2	—	—

B) *Discussions à l'Assemblée*

En septembre 1921, lors de la réunion de la deuxième Assemblée, la quatrième Commission fut, une fois de plus, chargée d'examiner le problème complexe que présentait la modification du barème ancien de l'article 6 du Pacte.

La tentative de la première Assemblée pour obtenir un projet de barème susceptible de satisfaire l'Union Postale et la Société, n'avait pas abouti, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut. Renonçant à obtenir l'adhésion de l'Union Postale, la Commission de Répartition soumit à l'examen et à l'approbation de l'Assemblée son projet de barème indépendant.

Le problème de procédure consistant à savoir si le barème devait être modifié par voie d'amendement au Pacte ou bien par

l'intervention de l'Union Postale, problème qui, on s'en souvient, avait été âprement discuté devant la première Assemblée, put, dès lors, être facilement résolu dans le sens de l'indépendance de la Société vis-à-vis de l'Union Postale.

La manière dont on allait faire disparaître l'ancien article 6 ayant été ainsi réglée, il s'agissait de savoir ce qu'on allait mettre à sa place.

Dès le 26 mars 1921, le Gouvernement néerlandais avait proposé à l'alinéa dernier de l'article 6 un amendement ainsi conçu : « Les dépenses de la Société des Nations sont supportées par les membres de la Société dans la proportion établie par le règlement de finances adopté par l'Assemblée. L'Assemblée arrête le budget annuel de la Société et règle la comptabilité » (1).

Après avoir examiné cette proposition, la Commission des Amendements adopta (2) les principes qu'elle renfermait et proposa d'autre part (3) l'insertion dans le Pacte d'une disposition permettant le vote des mesures financières à la majorité des trois-quarts des Etats membres, addition singulièrement grave, si l'on songe qu'au sein de la Société des Nations, le vote à l'unanimité est de règle et qu'il était imprudent de l'écarter en une matière aussi importante que celle concernant la vie financière de la Société.

Il n'y a pas lieu de s'étonner dès lors, que lorsque le projet vint en automne devant l'Assemblée, celle-ci ait voté l'amendement néerlandais, mais seulement après l'avoir réduit au préalable de toutes les propositions relatives au vote du budget, au règlement financier et en avoir écarté d'autre part l'addition de la Commission des Amendements relative au vote à la majorité (4).

Le nouveau texte de l'alinéa final de l'article 6 du Pacte fut donc le suivant : « Les dépenses de la Société seront supportées par les Membres de la Société dans la proportion décidée par l'Assemblée ». Ce texte devait entrer en vigueur le 13 août 1924.

Mais poser un principe n'était point résoudre le problème. Celui-ci demeurerait entier. Le texte « dans la proportion décidée par l'Assemblée » manquait de précision et n'énonçait aucune règle de répartition. Le problème restait toujours aussi ardu, aussi com-

(1) *J. O.*, 1921, p. 251.

(2) *A.* 1921, P., p. 135-136.

(3) *A.* 1921, C. I, p. 179.

(4) *J. O.*, 1922, p. 9 et seq.

plexe : quel barème adopter ? Il fallait trouver un moyen d'appliquer dans la pratique le principe très général posé par le nouvel article 6.

C'est ici que devait intervenir le projet de barème présenté par la Commission de Répartition à l'Assemblée et renvoyé par celle-ci à la quatrième Commission.

La Commission des Finances examina soigneusement le projet de la Commission de Répartition auquel celle-ci avait joint une série d'indices et deux tableaux. Le premier était un classement établi d'après le système de l'Union Postale et rangeait les Etats en catégories, selon leur part contributive, allant de 1 unité jusqu'à 25. Le deuxième tableau classait les Etats membres d'après le système que nous avons précisé plus haut qui admettait entre les contributions un écart plus considérable. Le rapport était ici de 2 à 90.

Les discussions au sein de la quatrième Commission furent encore compliquées du fait des prétentions de certains Etats dont les finances étaient depuis la guerre en état de déséquilibre permanent et le change très déprécié. Alléguant de leur situation désavantageuse vis-à-vis des Etats à change fort, les représentants de ces Etats obtinrent de la Commission l'adoption d'un coefficient établi d'après le cours du change et intervenant aux côtés des données sur la population et les recettes pour la détermination de la catégorie à laquelle devait appartenir l'Etat considéré.

Allant plus loin, la quatrième Commission renonça à établir des assimilations trop rigides par le classement des Etats en six ou sept catégories et préféra dresser une liste alphabétique d'Etats, chacun d'eux étant affecté d'un coefficient variable proportionné à sa capacité de paiement. Après de longues discussions, les coefficients retenus furent ceux du deuxième tableau (rapport 2 à 90), la quatrième Commission s'étant prononcée par un vote à la majorité simple dans ce sens.

Dans le rapport qu'elle soumit à l'Assemblée, la quatrième Commission proposa d'adjoindre au Pacte, sous forme d'annexe n° 3, le deuxième tableau. Un alinéa additionnel à l'article 6 devait renvoyer à cet annexe. Le nouveau barème serait appliqué à partir du 1^{er} janvier 1922, mais la Commission de Répartition n'en poursuivrait pas moins ses travaux pour présenter à la troisième Assemblée un nouveau projet, si possible plus complet. Le barème du deuxième tableau n'était admis qu'à titre provisoire, les délè-

gués de certains Etats ne voulant l'adopter qu'après l'avoir vu fonctionner. Ces délégués voulaient éprouver le nouveau système, voir les répercussions que son application exercerait sur les finances de leur pays et se ménager, le cas échéant, une possibilité de reclassement (1).

L'Assemblée adopta ces conclusions du rapport de la quatrième Commission.

Ainsi, l'Assemblée de 1921 laissait derrière soi une œuvre double. En ce qui concerne tout d'abord l'affirmation de l'indépendance de la Société des Nations vis-à-vis de l'Union Postale et la consécration de sa pleine souveraineté en matière de répartition de ses dépenses, un amendement définitif était voté qui, on l'a vu, devait entrer en vigueur le 13 août 1924 (1).

Par contre, en ce qui concerne la manière dont devait s'opérer en pratique la répartition dont le principe était ainsi posé, rien de définitif ne fut arrêté. La Commission de Répartition était invitée à poursuivre ses travaux.

C) Difficultés. — Echec de la réforme

Mais de nouvelles difficultés se présentèrent, qui rendirent impossible l'application du barème provisoire adopté par l'Assemblée. En effet, pour entrer en vigueur, ce barème annexé à l'article 6 du Pacte, devait être ratifié par les Etats membres.

On sait que pour qu'un amendement au Pacte puisse entrer en vigueur, la ratification de l'amendement par tous les Etats représentés au Conseil et par la majorité de l'Assemblée est indispensable (article 26 et dernier du Pacte). Les Etats hostiles au nouveau barème profitèrent de cette disposition pour refuser de ratifier l'amendement à l'article 6 ainsi que le barème provisoire qui lui était annexé. Et alors on vit cette situation paradoxale qu'après deux ans de recherches et de discussions, le système de l'Union Postale, condamné par tous, était le seul qui permit de répartir les dépenses de l'exercice 1922, comme il avait permis déjà la répartition de celles des exercices 1919, 1920 et 1921.

(1) A. 1921, C. IV, p. 159.

(2) J. O., 1924, p. 1147, n. 1.

§ 4. — RÉFORME OPÉRÉE PAR LA TROISIÈME ASSEMBLÉE (1922)

Après une année de travail, la Commission de Répartition qui, on s'en souvient, avait été chargée par la deuxième Assemblée de reviser ses statistiques et ses indices, d'examiner les réclamations qui pourraient lui être adressées par les différents Etats intéressés et d'établir enfin un nouveau rapport, mena à bien sa tâche, et en septembre 1922, présenta un nouveau barème à l'appréciation et à l'approbation éventuelle de la troisième Assemblée.

Le rapport de la Commission de Répartition, tout en conservant dans son ensemble le barème du tableau 2 approuvé l'année précédente par la majorité de l'Assemblée, le modifiait cependant sur un certain nombre de points.

Pour obtenir une répartition des charges plus équitable et pour alléger la part contributive des petits Etats, le rapport proposait d'instituer pour eux une part minima de 1 unité et d'élever par contre de 90 unités à 95 la contribution de certaines grandes puissances comme la France et l'Angleterre. Nous avons dit plus haut qu'il fallait éviter de diminuer par trop la part des petits Etats pour ne pas rabaisser inutilement leur amour-propre. Membres de la Société, ils devaient partager l'honneur de la soutenir par leurs efforts. Leur contribution qui forcément était modeste ne devait pas être trop infime. Mais un autre écueil était aussi à éviter : c'était de demander aux Petites Puissances une contribution hors de mesure avec leur capacité de paiement. Sous prétexte qu'il ne fallait pas les charger trop peu, il ne fallait pas les charger trop. Le montant de leur part contributive, s'il devait être suffisamment élevé pour leur permettre de participer effectivement à l'effort commun, ne devait pas devenir trop considérable pour ne pas constituer une charge trop lourde et impossible à supporter. Ce sont ces considérations qui ont déterminé la Commission de Répartition à alléger peu à peu la charge des petits Etats. Dans l'Union Postale, le rapport était, on s'en souvient, de 1 à 25, dans le premier barème de la Commission de Répartition, il devenait 1 à 45. Ici l'Etat qui payait le plus payait 95 fois plus que l'Etat qui payait le moins.

D'autres modifications, non moins importantes, furent apportées par la Commission à son barème initial. C'est ainsi qu'elle proposa

la réduction de la part contributive des Etats ravagés par la guerre. C'était là une mesure tout à fait légitime, car on ne pouvait pas comparer dans les années qui suivirent la guerre, la situation de la France dont le territoire avait été envahi et ravagé quatre années durant, avec celle de l'Angleterre, dont aucun ennemi n'avait foulé le sol. C'est ainsi que la part de la France fixée d'abord ainsi qu'on vient de le voir, à 95 unités, fut diminuée de 17 unités et ramenée à 78. D'autres Etats du reste, devaient bénéficier du même traitement de faveur. La part de l'Italie passa de 73 unités à 61, celle de la Roumanie de 40 à 31, de la Yougoslavie (dont le nom officiel était alors Royaume des Serbes, Croates et Slovènes) de 35 à 26 et enfin de la Belgique de 20 à 15.

C'est ainsi que fut établi le barème de répartition qui, avec des modifications de détail devait subsister jusqu'à nos jours. On a vu que l'établissement d'un barème rigoureusement scientifique était apparu dès le début comme impossible. Celui dressé en dernier lieu par la Commission de Répartition s'inspirait surtout des considérations d'opportunité, tout en tenant compte de certaines données précises.

Son principal mérite fut de contenter à peu près tout le monde. Il est vrai que certains Etats se montrèrent mécontents de la part de contribution à eux attribuée. Les difficultés purent être heureusement tranchées par l'Assemblée grâce à une proposition de la Pologne qui offrit de porter sa quote part de 15 à 25 unités et aussi du fait que l'admission de la Hongrie fit bénéficier la Société de 4 unités nouvelles. L'apparition de ces 14 unités nouvelles rendit possible un allègement de la charge des Etats trop lourdement grevés.

Ces amendements une fois effectués, le barème présenté par la Commission fut voté à l'unanimité par la troisième Assemblée, avec une seule abstention, celle du Cuba, dont les délégués ne voulurent pas se prononcer en faveur d'un système de répartition par suite de l'application duquel la contribution financière mise à la charge de leur pays pouvait être plus élevée qu'elle ne l'était précédemment.

Le barème nouveau fut mis en vigueur pour répartir les charges de l'exercice 1923. Ainsi après quatre années d'efforts et de discussions, les représentants de 54 Etats donnaient leur approbation à un système de répartition péniblement élaboré. Une fois de plus,

la collaboration internationale avait triomphé de toutes les difficultés.

§ 5. — DESTINÉES ULTÉRIEURES DU BARÈME

Le barème de répartition adopté par l'Assemblée de 1922 devait être modifié plusieurs fois par la suite sur des points de détail du fait de l'entrée ou de la sortie de la Société des Nations de différents Etats. D'autre part, certaines Puissances invoquant des embarras financiers obtinrent un allègement de leur charge contributive. Suivre par le menu dans leurs vicissitudes ces variations peu considérables, serait une tâche fastidieuse à laquelle nous ne nous attacherons point. Nous ne parlerons ici que des essais de refonte générale du barème.

Dès le début deux raisons militèrent en faveur d'une révision globale du barème ou tout au moins contre sa stabilisation définitive.

C'était d'abord le désir, non réalisé en 1922, d'obtenir entre les différents Etats un classement aussi scientifique que possible d'où tout souci d'opportunité politique aurait été banni.

L'autre raison était d'ordre encore plus général : la vie internationale, en effet, ne saurait être soumise à des règles immuables et rigides. Le propre de la vie internationale c'est le changement constant, l'évolution perpétuelle. Tel Etat nouveau peut apparaître et grandir tandis que tel autre décline peu à peu et tombe en décadence. Les chiffres fixés aux différentes contributions, d'équitables peuvent devenir injustes, d'où la nécessité de revoir le barème à intervalles périodiques afin de l'adopter aux nécessités changeantes de la vie économique, politique et sociale des différents Etats. L'article 19 du Pacte en stipulant : « L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde », reconnaissait implicitement que les circonstances peuvent rendre certains traités inapplicables et dangereux. Tout de même, le barème de répartition adopté par l'Assemblée en 1922 pouvait devenir mauvais dans les années suivantes. L'éventualité de sa révision devait donc être prévue.

C'est pour ces raisons que dès 1923 la quatrième Assemblée apporta au barème adopté l'année précédente, des modifications assez importantes. Grâce à l'admission de l'Ethiopie et de l'Irlande, la Société eut à sa disposition 12 unités de contribution nouvelles. Cinq d'entre elles furent consacrées à alléger de deux unités la part contributive de la Roumanie et d'une unité celles de la Grèce, de la Hongrie et du Portugal. Les sept unités restantes permirent de ramener de 95 unités à 88 la part mise à la charge de la Grande-Bretagne, ce qui était normal du moment que l'Irlande, reçue comme membre de la Société, allait payer sa part.

L'Assemblée décida également de réduire momentanément de douze unités la quote part due par le Japon, qui venait d'être éprouvé par un tremblement de terre très grave.

La quatrième Assemblée invita enfin la Commission de Répartition à poursuivre ses travaux.

En 1925, la sixième Assemblée, en approuvant (1) un barème pour les exercices 1926, 1927 et 1928, pria le Conseil de demander à la Commission de Répartition de suivre le développement économique des différents Etats membres afin de soumettre à l'Assemblée de 1928 un projet de barème révisé.

Aucune révision n'intervint pourtant en 1928. L'Assemblée de 1928 se contenta d'approuver (2) pour les exercices 1929, 1930, 1931 et 1932 le barème en vigueur en 1928 et pria à nouveau le Conseil de demander à la Commission de Répartition de soumettre un projet à l'Assemblée de 1932.

Cependant, dès 1931, on put prévoir qu'aucune révision n'interviendrait en 1932. En effet, une crise d'une rare importance ébranlait à cette époque les assises économiques des différents Etats. Cette perturbation générale rendait peu souhaitable la révision du barème. Le moment apparaissait mal choisi pour discuter avec sérénité des questions financières qui dans une atmosphère orageuse pouvaient facilement s'envenimer. Il fut donc décidé (3) d'attendre le passage de la tourmente et de remettre à 1934 l'élaboration du nouveau barème.

On a bien souvent fait remarquer qu'en politique il n'y a que le provisoire qui dure. Il en était de même ici. Le barème de répartition considéré comme provisoire continuait à s'appliquer. En 1934,

(1) A. 1925, P., p. 142.

(2) A. 1928, P., p. 191.

(3) A. 1931, P., p. 154.

pas plus qu'en 1928 ou en 1932, le système existant ne fut l'objet d'aucune refonte d'ensemble.

Pourtant en 1934 le problème de la révision fut discuté à l'Assemblée. Diverses propositions furent émises visant à une détermination plus précise, plus scientifique de la capacité contributive de chaque Etat. Des projets anciens furent repris à cette occasion. Certains proposaient de prendre comme base d'évaluation l'importance du budget militaire, d'autres, celui des Affaires étrangères.

Cependant, ainsi que devait le faire très justement remarquer (1) Sir Ernest Bennett (Grande-Bretagne), l'utilisation de ces divers indices donnait des résultats tout à fait discordants. L'adoption de tel ou tel indice entraînait pour certains Etats une variation de 13 à 74 unités de contribution ! Sir Bennett proposait en conséquence de faire payer à tous les Etats représentés en permanence au Conseil une cotisation égale de 105 unités. Les représentants de la France et de l'Italie, dont les parts contributives étaient de 79 et de 60 unités, s'élevèrent tout naturellement avec énergie contre cette proposition qui n'eut pas de suite.

Finalement il n'y eut pas de refonte générale (2). L'Assemblée se contenta d'admettre deux membres nouveaux, l'U.R.S.S. et l'Afghanistan, et fixa à 79 et à 1 unités leurs contributions respectives. Un certain nombre de ces unités nouvelles fut consacré à soulager des Etats membres trop lourdement chargés.

Lors de l'admission d'un nouveau membre, la Commission de Répartition est invitée à déterminer la part qui doit lui être attribué. La composition de cette commission est variable. Toutefois, M. Reveillaud en a toujours été le Président. Les membres de la Commission nommés par le Conseil sont investis d'une véritable mission de confiance. En général il semble bien que l'Etat à admettre soit pressenti sur la question de contribution qu'il est disposé à payer et la solution adoptée par la Commission de Répartition tient toujours compte des desiderata du nouveau membre. En ce qui concerne les différentes révisions partielles du barème, la politique suivie depuis 15 ans par la Commission de Répartition semble avoir été très cohérente. Elle a consisté en une augmentation de la part contributive des grands Etats et au contraire dans une diminution de la charge des petites Puissances.

En résumé, on voit que depuis 1923 le barème de répartition

(1) A. 1934, C. IV, p. 41.

(2) A. 1934, C. IV, p. 36., et l'exposé de M. Reveillaud.

n'a été l'objet d'aucune révision globale. Des modifications de détail seules sont survenues et ont apporté quelques légères corrections au barème initial. Du moment qu'une détermination rigoureusement scientifique des parts contributives était impossible à réaliser, le meilleur système était en effet de conserver le barème initial en se contentant de le corriger sur des points de détail toutes les fois que la nécessité s'en serait faite sentir. Pour reprendre l'expression de M. Reveillaud, « le système actuel de répartition est plus artistique que scientifique ». Il a pour lui l'avantage de la souplesse qui dans une Assemblée politique est certainement plus utile qu'un rigorisme scientifique par trop abstrait.

Pour terminer, disons que le budget actuel (1937) est divisé en 923 unités. C'est ainsi que le Royaume-Uni paie 11,74 % du budget total, la France 8,69 %, la Suisse 1,84 %, l'Albanie 0,10 %. La valeur de l'unité est actuellement de 23.060 francs-or. Le budget total pour l'année 1937 s'élève donc à 923 fois $23.060 = 21.284.380$ francs-or.

CHAPITRE II

ÉTABLISSEMENT DU PROJET DE BUDGET PAR LES FONCTIONNAIRES COMPÉTENTS

Les origines du système financier de la Société des Nations ayant été éclaircies dans le Chapitre précédent, il nous est désormais possible de passer à l'étude du régime actuel auquel sont soumises les finances de la Société.

Fidèles au plan que nous avons tracé dans notre Introduction, nous entendons rechercher dans le corps de ce Chapitre la manière dont s'établit le budget de la Société des Nations. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut en reproduisant les définitions terminologiques du Règlement, celle-ci comprend outre le Secrétariat et les Organisations non autonomes à lui rattachées du point de vue financier, deux organisations autonomes, Organisation internationale du Travail et Cour permanente de Justice internationale, ainsi qu'en dispose l'article 7 du Règlement financier dans ses deux premiers alinéas :

« 1. L'administration financière des organisations autonomes sera indépendante de l'administration financière du Secrétariat, sous réserve de toutes les dispositions du présent Règlement.

« 2. L'administration financière des organisations non autonomes devra faire partie intégrante de l'administration financière du Secrétariat. »

Dans le courant de ce Chapitre, comme aussi dans les Chapitres suivants, nous aurons à nous reporter constamment à ce Règlement financier dont le titre exact et complet est « Règlement concernant la gestion des finances de la Société des Nations ». Il nous paraît opportun de rappeler ici une fois pour toutes le texte de l'article 6 de ce Règlement, texte en vertu duquel toutes les orga-

nisations de la Société, autonomes ou non, sont soumises à ses dispositions :

« Toutes les organisations de la Société, autonomes et non autonomes, et toutes les organisations temporaires créées dorénavant sous les auspices de la Société, que leurs dépenses soient couvertes ou non, en totalité ou en partie, au moyen de crédits votés par l'Assemblée, devront se conformer au présent Règlement et à toutes les décisions de l'Assemblée qui régissent l'administration des finances et du budget. »

Ceci dit, voyons par qui et comment est établi le projet de budget de la Société des Nations. Il est bien entendu que le mot « établissement » est pris au sens de « préparation » et non celui de « adoption définitive ». Celle-ci sera étudiée ailleurs et en son temps.

I

Rôle des fonctionnaires compétents

Ainsi qu'il est indiqué dans le titre de ce Chapitre, le projet de budget de la Société des Nations est établi par les fonctionnaires compétents, c'est-à-dire le Secrétaire général de la Société en ce qui concerne le budget du Secrétariat et celui des organisations non autonomes, par le Directeur du Bureau international du Travail et le Greffier de la Cour en ce qui concerne l'Organisation internationale du Travail et la Cour permanente de Justice internationale.

En vertu de l'article 8 du Règlement, l'année financière de la Société est l'année civile commençant le 1^{er} janvier et se terminant le 31 décembre.

Pendant le mois d'avril, les fonctionnaires compétents préparent individuellement le projet de budget de l'année qui va venir. La procédure est en général la suivante. Les différents Chefs de Service présentent au fonctionnaire compétent de l'organisation au service de laquelle ils se trouvent, les devis des crédits qui leur sont nécessaires, à peu près de la même manière que dans le cadre national les ministres présentent leurs réclamations et leurs prétentions au Ministre des Finances. En ce qui concerne plus particulièrement

les organisations non autonomes, le Secrétaire général sollicitera l'avis de la Commission consultative de cette organisation et s'il n'en existe pas décidera par lui-même, ainsi qu'en dispose l'article 7 du Règlement dans son troisième alinéa :

« Le Secrétaire général, d'accord avec la Commission consultative, s'il en existe une, de l'organisation intéressée, sera responsable des prévisions et des demandes de crédits nécessaires pour les besoins des organisations non autonomes. »

L'alinéa 4 du même article, qui concerne l'Organisation internationale du Travail et la Cour permanente de Justice internationale, ajoute :

« Dans le cas d'une organisation autonome, les responsabilités prévues au paragraphe 3 incombent au fonctionnaire compétent ou à l'autorité compétente. »

Le projet de budget de l'Organisation internationale du Travail est établi par le Directeur du Bureau international du Travail avec l'approbation du Comité du budget du Conseil d'Administration. Celui de la Cour permanente de Justice internationale est établi par le Greffier avec l'approbation du Président de la Cour.

Il est normal que la préparation du projet de budget des organisations autonomes soit confiée à leurs fonctionnaires compétents, car ceux-ci doivent être laissés juges des besoins financiers de ces organisations et de l'orientation générale qu'il convient de donner à leur activité.

Toutes ces demandes de crédits doivent être évaluées en chiffres et les demandes formulées d'une manière précise (1). C'est ainsi que dans un texte nouveau adopté par l'Assemblée en 1932 à sa treizième session ordinaire et ajouté à l'article 7 du Règlement sous forme d'alinéa 5, nous pouvons lire :

« Ne pourra servir de base à une demande de crédits la décision par laquelle l'Assemblée ou le Conseil aura adopté un rapport émanant d'une commission consultative et contenant des propositions susceptibles d'entraîner, directement ou indirectement, des dépenses, immédiates ou futures, alors que ce rapport ne comportait pas, en annexe, une évaluation de ces dépenses. »

Il faut qu'à la base du crédit demandé, il y ait une donnée

(1) Le budget des dépenses est établi en francs suisses ; celui des recettes en francs-or. Pour le budget de 1938 un régime spécial a été prévu en 1937 à la suite de la dévaluation du franc suisse survenue en septembre 1936. Nous retrouverons ce problème plus loin dans le Chapitre VIII.

sérieuse qui permette d'évaluer exactement le montant de la dépense. L'évaluation ne doit jamais être arbitraire. Une évaluation précise est toujours possible. En effet, comme les comptes d'une année sont vérifiés et clos dès le printemps de l'année suivante, ainsi que nous le verrons dans la suite, le fonctionnaire compétent, lors de l'établissement de son projet de budget pour l'année qui va venir, connaît déjà non seulement les prévisions, mais aussi les dépenses effectives de l'année précédente.

Une fois les projets de budget établis par les fonctionnaires compétents que se passe-t-il ? L'article 15 du Règlement nous renseigne sur ce sujet.

« 1. Le Secrétaire général prendra ses dispositions pour que le budget et toutes ses annexes, soient en même temps qu'une introduction générale, soumis chaque année à la Commission avant le 1^{er} mai.

« 2. Pour permettre au Secrétaire général de se conformer aux dispositions du paragraphe précédent, les fonctionnaires compétents des organisations autonomes fourniront au Secrétaire général, à la date ou avant la date fixée par lui, d'accord avec les fonctionnaires intéressés, les éléments nécessaires. »

Ce texte nous indique la procédure suivie. Le Secrétaire général réunit en un document unique le projet de budget qu'il a établi lui-même pour les services du Secrétariat et des organisations non autonomes, avec les projets de budget établis par les fonctionnaires compétents des organisations autonomes, projets que ces fonctionnaires ont dû faire parvenir en temps utile entre les mains du Secrétaire général. A l'égard de ces projets, le Secrétaire général est impuissant, il ne peut les modifier en rien. Agent de centralisation et de transmission sans pouvoir de décision à l'égard de ces projets, le Secrétaire général les soumettra avec le projet de budget qu'il a établi lui-même, à l'examen et à l'appréciation de la Commission de Contrôle dont il sera longuement question plus loin.

Par tout ce qui précède, on voit que le rôle du Secrétaire général est double. D'une part, en effet, il est le *fonctionnaire compétent* en ce qui concerne le Secrétariat et les organisations non autonomes, mais d'autre part, et en cela son rôle est plus important, il est l'*agent administratif suprême* de la Société tout entière. En sa qualité de fonctionnaire compétent, le Secrétaire général a préparé le projet de budget du Secrétariat et des organisations non auto-

nomes. Puis, et cette fois en qualité d'agent administratif, il réunit ce projet à ceux concernant l'Organisation internationale du Travail et la Cour permanente de Justice internationale. Un document unique se trouve ainsi constitué. Avant de nous occuper de la destinée ultérieure du projet de budget ainsi établi, voyons quel est son contenu.

II

Contenu du projet de budget

Les deux premiers alinéas de l'article 9 nous renseignent sur le contenu du projet du budget :

« 1. Il est établi, pour chaque année, un budget des dépenses à effectuer par la Société.

« 2. Le budget des dépenses sera divisé en parties distinctes : *a*) pour le Secrétariat; *b*) pour chaque organisation autonome, et *c*) pour le compte d'avances, lorsqu'il y aura lieu d'inscrire des sommes à ce compte, conformément au modèle qui figure à l'annexe. »

Comme on le voit le texte est clair. En ce qui concerne le Compte d'avances, la nature de ce compte, appelé aussi fonds de roulement, et le régime auquel il est soumis, seront étudiés plus loin avec les problèmes posés par l'exécution du budget. Qu'il nous suffise de dire pour le moment que c'est un compte alimenté d'une manière spéciale et destiné à mettre à la disposition des fonctionnaires compétents les sommes qui leur sont nécessaires pour le fonctionnement de leurs services en attendant la rentrée des fonds.

Les alinéas 3 et 4 du même article 9 apportent quelques précisions intéressantes :

« 3. Chaque partie (sauf celle qui est relative au compte d'avances) sera divisée en deux sections, l'une traitant des dépenses ordinaires, l'autre des dépenses de capital.

« 4. Les sections mentionnées au paragraphe 3 seront subdivisées en chapitres correspondant aux différents services et aux différentes catégories de dépenses. Les diverses organisations s'efforceront d'adopter une disposition uniforme. »

Chacune des parties du budget étant établie de la manière ainsi

indiquée doit comporter d'autre part diverses pièces destinées à faciliter l'intelligence et la rapide compréhension du document.

C'est ainsi que l'article 12 prévoit dans son alinéa premier comme devant faire partie de chacune des parties du budget :

« a) Un résumé des chapitres ;

« b) Un résumé complet des articles, indiquant pour chacun d'eux, outre les crédits demandés, les crédits votés pour l'année en cours, ainsi que le montant des crédits votés et des dépenses effectives de l'année précédente ;

« c) Chaque fois que cela sera possible, des tableaux détaillés et des exposés explicatifs ; les tableaux seront subdivisés conformément aux principes énoncés à l'article 9. »

D'autre part, et toujours dans le dessein de faciliter l'examen critique du projet de budget, des notes explicatives doivent justifier le cas échéant les différences par trop importantes qui peuvent se produire au cours d'années successives dans le montant des prévisions relatives aux mêmes articles (1).

Ainsi qu'on vient de le voir, l'article 9 dispose dans son deuxième alinéa : « Le budget des dépenses sera divisé en parties distinctes... conformément au modèle qui figure à l'annexe. »

Voici ce modèle :

MODELE A ADOPTER POUR LES BUDGETS FUTURS

PARTIE I. SECRETARIAT ET ORGANISATIONS SPECIALES DE LA SOCIETE.

SECTION I. DÉPENSES ORDINAIRES.

Chapitre 1. Sessions du Conseil et de l'Assemblée.

Chapitre 2. Services généraux du Secrétariat, etc.

SECTION 2. DÉPENSES DE CAPITAL.

PARTIE II. ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

SECTION I. DÉPENSES ORDINAIRES.

Chapitre 1. Traitements.

Chapitre 2. Frais de voyage, de séjour et de représentation, etc.

SECTION 2. DÉPENSES DE CAPITAL.

(1) Règlement financier, art. 12, al. 2.

PARTIE III.

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE.

SECTION 1. DÉPENSES ORDINAIRES.

*Chapitre 1. Traitements.**Chapitre 2. Allocations journalières de fonctions et frais de séjour, etc.*

SECTION 2. DÉPENSES DE CAPITAL.

PARTIE IV. COMPTES D'AVANCES.

Tel est donc en gros le contenu du projet du budget. Cherchons maintenant quelques précisions supplémentaires. Nous trouverons d'abord l'article 10.

« 1. Dans la partie du budget relative aux dépenses du Secrétariat seront compris les frais des sessions du Conseil et de l'Assemblée, les frais de toutes les organisations non autonomes, ainsi que toutes les dépenses touchant un bureau ou une commission quelconque et que le Conseil pourra décider de comprendre dans les dépenses du Secrétariat, conformément à l'article 24 du Pacte.

« 2. Chacune de ces catégories de dépenses et les dépenses générales du Secrétariat feront l'objet de chapitres séparés. »

Quelques mots d'explication sont indispensables pour éclairer la nature des dispositions contenues à la fin de l'alinéa premier de cet article. On sait que les rédacteurs du Pacte de la Société des Nations avaient voulu placer sous l'autorité de la Société toutes les unions et « bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs » sous la seule réserve de l'assentiment des parties. Cette réserve n'existait pas pour les bureaux qui pourraient être institués après l'entrée en vigueur du Pacte et qui de ce fait devaient être automatiquement soumis à l'autorité de la Société. Ces desiderata expliquent les dispositions suivantes de l'alinéa 3 de l'article 24 du Pacte : « Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société. » C'est à cette hypothèse que se réfèrent les dispositions de l'alinéa premier de l'article 9 du Règlement.

Le projet de budget général composé ainsi qu'on vient de le voir des projets du budget établis par les différents fonctionnaires compétents, doit être précédé d'un état de prévision des recettes

et des dépenses pour toutes les organisations prévues par le budget. Cet état doit indiquer, d'après l'article 11, les sommes nécessaires pour couvrir :

« a) Les dépenses ordinaires ;

« b) Les dépenses de capital ;

« c) Les versements destinés, s'il y a lieu, au compte d'avances. »

Grâce à ces dispositions, la consultation du budget est extrêmement facile. Il suffit de se reporter à cet état de prévision pour être immédiatement renseigné sur les dépenses occasionnées par les différentes organisations prévues au budget.

D'autre part et pour permettre aux membres de la Société de suivre de près les travaux du Secrétariat et des autres organisations autonomes, l'article 13 prévoit qu' : « une liste donnant le nom des fonctionnaires du Secrétariat et autres organisations et indiquant leur nationalité, leurs fonctions, leur traitement et, s'il y a lieu, leurs frais de représentation et de résidence, sera communiquée à titre confidentiel aux Membres de la Société en même temps que le budget, et à l'Assemblée, lors de sa session annuelle régulière. »

Grâce à cette liste, les Etats membres seront informés du rôle que leurs nationaux jouent au sein des organisations administratives de la Société.

Pour être complets sur cette question de présentation du budget, disons que celle-ci a été modifiée en 1933 sur un point particulier, modification qui n'a rien changé aux dispositions réglementaires ci-dessus reproduites. Le changement consiste en ce qu'au lieu de spécifier le montant des crédits affectés à des œuvres déterminées, le budget actuel est rédigé par catégories plus larges.

Ainsi que devait le dire en 1935 au sein de la quatrième Commission, M. Osusky (Tchécoslovaquie), l'éminent Président de la Commission de Contrôle, répondant (1) à une question de M. Modzelewsky (Pologne) : « Il y a deux ans il a été décidé de modifier la présentation du budget. Autrefois les prévisions de dépense étaient classées selon l'organisation intéressée. Aujourd'hui elles le sont d'après leur nature et leur objet. Estimant toutefois qu'il y avait lieu de faciliter l'examen du budget par la Commission, on a décidé d'insérer en annexe au budget principal un budget auxiliaire établi selon l'ancien système afin de permettre les comparaisons. Le seul budget sur lequel la Commission et l'Assemblée ont à se prononcer

(1) A. 1935, C. IV, p. 27.

est le nouveau budget. Le reste des documents ne constitue que des annexes permettant de voir comment les crédits se groupent par organisation. »

Comme on le voit, les avantages de l'ancien système sont conservés dans le nouveau, puisque un budget établi à la manière ancienne vient compléter en annexe le budget véritable, établi d'après le système nouveau. Cette présentation des mêmes chiffres sous des formes différentes permet une confrontation des données et la réalisation d'un contrôle très efficace.

Avant de clore cette étude de la présentation du budget, nous aurions voulu dire quelques mots de certaines tendances qui ont essayé de se faire jour, de certaines propositions émises sans succès par différents Etats. Il s'agit de suggestions faites dans un but d'économie et proposant de répartir les activités de la Société entre deux budgets. M. Rappard (Suisse), dans son rapport sur la question, exposait l'essentiel de cette proposition de la manière suivante (1). Il y aurait eu, disait-il, « un budget A où figureraient les dépenses qui intéressent l'ensemble de la Société et un budget B où seraient groupées toutes les autres qui ne concernent directement qu'un nombre restreint de pays. Au budget A contribueraient tous les Etats, tandis que provisoirement seuls les Etats qui désireraient le faire alimenteraient le budget B. Mais cette proposition a été combattue comme pratiquement irréalisable et comme contraire à l'idéal d'universalité de la Société des Nations ».

En effet, admettre un pareil système c'était consacrer les tendances particularistes et centrifuges de certains Etats qui cherchent à ne participer que le moins possible à l'œuvre commune. Chacun aurait poursuivi tel but particulier et la collaboration internationale, qui trouve dans l'institution genevoise sa plus haute expression, n'aurait plus été qu'un vain mot. Comme devait le faire remarquer (2) avec esprit M. de Madariaga (Espagne) : « Il n'y aurait pas eu un budget B, mais 52, chaque Etat ayant une opinion différente sur les activités qu'il convient de poursuivre. »

Les propositions visant à l'institution des deux budgets n'aboutirent pas.

Le budget dans sa présentation actuelle, est d'une clarté parfaite, complet et facile à consulter. La Commission de Contrôle à laquelle il sera soumis pourra l'étudier avec aisance.

(1) *J. O.*, 1932, p. 1599.

(2) *A.* 1932, C. IV, p. 36.

CHAPITRE III

CONTROLE DU PROJET DE BUDGET PAR LA COMMISSION DE CONTROLE

Le projet de budget une fois établi par les fonctionnaires compétents du Secrétariat et des organisations autonomes, est transmis par le Secrétaire général à la Commission dite de Contrôle, sous forme de document unique et avant le 1^{er} mai de l'année précédant l'exercice auquel ce projet de budget est relatif (1).

Dans les premiers temps du fonctionnement de la Société des Nations, le Secrétaire général soumettait directement le projet de budget à l'approbation de l'Assemblée et du Conseil. Une pratique semblable ne permettait pas un examen suffisamment attentif de ce projet et était peu conforme à la procédure généralement suivie pour l'établissement des budgets nationaux. En France, par exemple, le projet de budget est soumis à l'examen et au contrôle de la commission des finances de la Chambre, composée de personnes supposées compétentes en matière financière, avant d'être présenté au vote du Parlement. On dut reconnaître bientôt les inconvénients de la présentation directe du projet de budget à l'Assemblée qui n'était pas techniquement qualifiée pour le contrôler d'une manière suffisante et efficace. C'est pourquoi une Commission spéciale fut chargée d'étudier le projet de budget présenté par le Secrétariat et de faire sur ce projet un rapport qui, adressé à l'Assemblée, éclairerait celle-ci et lui permettrait de se prononcer en connaissance de cause.

(1) Règlement financier, art. 15, al. 1.

I

Composition et organisation de la Commission de Contrôle

C'est la deuxième Assemblée qui décida, en septembre 1921, l'institution d'une Commission de Contrôle, composée de cinq membres et lui confia certaines attributions d'ordre administratif et financier dont nous aurons à parler dans la section II de ce Chapitre.

§ 1. — COMPOSITION DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

La nomination des cinq membres composant la Commission fut confiée au Conseil de la Société des Nations malgré certaines propositions, émanant en particulier de Sir James Allen, tendant à confier cette tâche à l'Assemblée (1).

Ces suggestions ne furent pas retenues, le Secrétaire général ayant fait remarquer que l'amendement proposé touchait à un problème d'ordre constitutionnel déjà examiné par la première Assemblée et tranché par elle. L'Assemblée, en effet, s'était considérée alors comme un organe temporaire, n'existant que pendant la durée d'une session. Dans ces conditions, elle ne s'estimait pas qualifiée pour engager l'avenir en nommant les membres d'un organisme comme la Commission de Contrôle, qui était destiné à lui survivre. C'est au Conseil, considéré comme organe permanent d'exécution, qu'il appartenait de prendre des décisions semblables au sujet desquelles l'Assemblée se réservait le droit de manifester sa manière de voir.

Lors des débats, M. Adatci (Japon) remarqua (2), très justement, qu'il était plus conforme à l'esprit du Pacte de charger le Conseil d'assurer l'administration de la Société et la continuité de la direction des affaires.

Cependant la thèse de la non continuité de l'Assemblée fut peu à peu battue en brèche. Au cours d'un débat sur l'adoption d'un barème de répartition des dépenses, M. Scialoja (Italie) avait déclaré (3) formellement : « On ne peut pas imposer d'obligation à

(1) A. 1921, C. IV, p. 50.

(2) A. 1921, C. IV, p. 51.

(3) A. 1922, C. I, p. 56.

une Assemblée future ». Malgré cette observation, l'Assemblée n'avait pas vu de difficulté à voter (1) en 1925 un barème de répartition valable pour les trois années suivantes.

D'autre part et dans le même sens, l'Assemblée décida (2), en 1928, sur la proposition de la délégation norvégienne, que les membres de la Commission de Contrôle ne seraient plus nommés par le Conseil, mais bien par l'Assemblée. Le rapporteur au Conseil de cette question cita dans son rapport (3) un précédent, à vrai dire indirect, à l'appui de la réforme projetée. C'est en effet la huitième Assemblée et non le Conseil qui avait désigné les membres du Comité des nouveaux bâtiments.

A l'avenir, conformément à la procédure suivie dans le cas du Comité, il allait appartenir à l'Assemblée de procéder à la nomination des membres de la Commission de Contrôle sur présentation par le bureau de l'Assemblée. En 1930, la quatrième Commission demanda et obtint que le droit de présentation fût confié à elle.

Attribuer à l'Assemblée le droit de nommer les membres de la Commission était une solution logique. M. Rappard (4) devait le soutenir en 1929. C'est en effet l'Assemblée, à qui appartient dans la Société des Nations la suprématie en matière financière, et non pas le Conseil, simple organe d'exécution, qui était qualifiée pour choisir les membres de la Commission de Contrôle.

Cet état de choses fut consacré par les dispositions de l'article premier du Règlement, deuxième alinéa : « La Commission est composée de cinq membres, dont l'un au moins devra être un expert financier. La Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée, devra comprendre des ressortissants de pays membre de la Société qui ne sont pas représentés au Conseil. L'Assemblée nommera également deux suppléants pour remplacer éventuellement les membres titulaires se trouvant dans l'impossibilité d'assister à une séance. »

Par une récente modification apportée à ce texte par l'Assemblée de 1937, le nombre des membres de la Commission de Contrôle est porté à sept à partir du 1^{er} janvier 1939. D'autre part, les fonctions des deux membres suppléants sont supprimées.

(1) A. 1925, P., p. 142.

(2) A. 1928, P., p. 192 ; C. IV., p. 89-90.

(3) J. O., 1929, p. 17.

(4) A. 1929, P., p. 122.

La deuxième phrase de ce deuxième alinéa appelle quelques précisions. Sa rédaction est en effet assez défectueuse. Que veut dire exactement ce texte : « la Commission... devra comprendre des ressortissants de pays membres de la Société qui ne sont pas représentés au Conseil. » Est-ce à dire que tous les membres de la Commission doivent appartenir à des Etats non représentés au Conseil ? C'est peu probable, car alors le texte aurait été « être composés de ressortissants », au lieu de « comprendre des ressortissants ». Faut-il en conclure qu'un certain nombre de membres seulement, et non pas tous, doit appartenir à des Etats non représentés au Conseil ? C'est probable. Pour dissiper toute équivoque due à cette rédaction insuffisamment précise du texte français du Règlement, reportons-nous au texte anglais du même article. Nous lisons alors : « The members shall be appointed by the Assembly, which, in selecting members, shall include among them persons belonging to countries Members of the League which are not represented on the Council. » Ce texte est clair. Les termes « shall include among them persons, etc. », c'est-à-dire « comprendre parmi eux », dissipent toute équivoque. Il est regrettable que la rédaction française, en omettant les termes « parmi eux » ou encore « parmi ceux-ci », ait fait preuve d'une absence fâcheuse de précision.

Cette imprécision est trop évidente pour ne pas avoir été voulue. Rédigé de manière à ne heurter aucune des combinaisons qui pourraient se présenter dans le recrutement des membres de la Commission, à les admettre toutes, l'alinéa 2 de l'article premier du Règlement assure un fonctionnement souple et sans heurt de l'organisme important que constitue dans la Société des Nations la Commission de Contrôle. Les rédacteurs de ce texte ont voulu que l'Assemblée ait toute latitude de choisir à son gré les membres de la Commission qui constituent une élite de techniciens particulièrement avertis de la chose financière. La seule limite posée au choix de l'Assemblée est la disposition exigeant parmi les commissaires la présence de « ressortissants de pays non représentés au Conseil », disposition logique et venant s'inscrire dans le cadre de la réforme de 1928 qui tend, on s'en souvient, à soustraire la Commission à l'influence du Conseil, à donner satisfaction aux petits Etats et à assurer, encore plus complètement que jadis, la suprématie financière de l'Assemblée,

§ 2. — DURÉE DES FONCTIONS

DES MEMBRES DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

Cette durée est déterminée par les dispositions de l'alinéa 3-a de l'article premier du Règlement, dont voici le texte : « La durée des fonctions des membres de la Commission sera de trois années correspondant à trois exercices budgétaires. »

Immédiatement une question se pose : à l'expiration de leur mandat, les commissaires sortants seront-ils rééligibles ? Il faut de toute évidence répondre par l'affirmative. N'est-il pas normal, en effet, de vouloir conserver en fonctions des personnalités particulièrement compétentes à cause d'une expérience directement acquise au contact des affaires ? Il aurait été regrettable de voir exclure de la Commission pour la seule raison de l'arrivée à expiration de leur mandat, des techniciens avertis dont l'activité s'était jusqu'alors déployée avec succès dans les travaux de la Commission.

Le principe de la réélection devait être donc admis. Ce qu'il fallait éviter, par contre, c'était une présence trop prolongée en fonctions ayant pour résultat d'empêcher tout renouvellement du personnel de la Commission. Il ne fallait pas non plus que le refus de l'Assemblée de renouveler le mandat d'un commissaire prit indirectement le caractère d'un blâme. C'est pour toutes ces raisons qu'un régime mixte fut adopté. Lors de l'expiration de leur mandat, les commissaires seront rééligibles pour une seconde période de trois ans, mais une deuxième réélection ne sera possible qu'après un délai de trois ans à partir de l'expiration du mandat reçu au moment de la première réélection. Voici le texte de l'alinéa 3-b de l'article premier qui concerne cette question :

« Tout membre ayant siégé à la Commission pendant deux périodes complètes et consécutives, ne sera pas rééligible pendant les trois années suivantes. »

Grâce à cette sage disposition, le maintien en fonctions des commissaires sera possible pour des périodes assez considérables sans que le renouvellement de la Commission puisse en être empêché (au bout de six ans de présence, le commissaire doit céder sa place) et que la non réélection d'un membre prenne, même indirectement, le caractère d'un blâme.

Notons en passant que la quatrième Commission adopta en 1930

une interprétation siamoise (1) aux termes de laquelle un Commissaire élu pour un nouveau mandat après une période pendant laquelle il n'aurait pas rempli les fonctions de membre de la Commission, pourrait être réélu sans intervalle pour la période suivante.

Le personnel de la Commission n'est pas renouvelé en une seule fois. Un roulement est organisé pour le retrait des membres. Ce mécanisme ménage les transitions en évitant tout heurt dans le fonctionnement de l'organisme. On a pu dire que la Commission de Contrôle était la gardienne de la doctrine financière de la Société des Nations. Il ne faut donc pas qu'un renouvellement intégral de la Commission vienne bouleverser brusquement par l'accession d'un personnel nouveau et insuffisamment au courant des nécessités de la pratique, les principes dégagés et les traditions acquises.

La solution du Règlement est à notre sens extrêmement habile, parce que souple et transactionnelle entre l'idée de perpétuité, d'ina-movibilité des membres de la Commission, et celle, totalement opposée, de leur renouvellement total et régulier. De cette manière la continuité est assurée au sein de l'organisme sans que toutefois l'accès des personnalités promotrices d'idées originales et neuves soit trop irrémédiablement fermé.

Ces diverses considérations sont consacrées dans le texte de l'alinéa 3-c du même article premier : « Les membres de la Commission se retireront par roulement et non simultanément. » Le système de roulement actuellement en vigueur est celui indiqué dans le rapport concernant la composition de la Commission de Contrôle approuvé par l'Assemblée le 30 septembre 1937 (2). L'alinéa troisième du même article dispose enfin : « Il sera pourvu aux vacances se produisant pour cause de décès ou de démission d'un membre avant l'expiration de son mandat par la nomination d'un membre qui restera en fonction jusqu'à l'expiration du mandat qui avait été assigné au membre décédé ou démissionnaire. »

Durant la durée de leurs fonctions, les membres de la Commission peuvent-ils être relevés de leur mandat, tel est le problème complexe et important que nous voudrions examiner maintenant à propos d'une intervention en 1930 de M. Radulesco (Roumanie) devant la quatrième Commission, intervention relative à l'interpré-

(1) A. 1930, C. IV, p. 81.

(2) Document A. 7. 1937. x.

tation du deuxième alinéa de l'article premier du Règlement (1).

Le délégué roumain posa au Secrétaire général la question suivante : « Si pendant les trois ans que dure le mandat des Commissaires, l'Etat dont un de ceux-ci est le ressortissant vient à être élu membre du Conseil, le Commissaire sera-t-il considéré *ipso-facto* comme démissionnaire ? »

A cette question le Secrétaire général répondit que, à son sens, la qualité d'Etat non représenté au Conseil devait s'apprécier au moment de la nomination du Commissaire appartenant à cet Etat. Si pendant la durée des fonctions du membre de la Commission l'Etat dont il est ressortissant est élu au Conseil, le membre de la Commission continue à exercer ses fonctions. Au surplus, le Secrétaire général ne cacha pas que la question n'avait, d'après lui, qu'un intérêt spéculatif. Etant donné que la Commission comprend cinq membres, elle comptera toujours parmi ceux-ci au moins un Commissaire, qui sera ressortissant d'un Etat non représenté au Conseil.

La réponse du Secrétaire général ne nous paraît pas satisfaisante et cela à un double point de vue.

Tout d'abord le Secrétaire général affirme que la qualité d'Etat non représenté au Conseil ne s'apprécie qu'au moment de la nomination du Commissaire ressortissant de cet Etat. Ceci n'est point exact. Une interprétation semblable est en effet contraire à la lettre de l'alinéa deuxième de l'article premier du Règlement. Ce texte dispose : « La Commission devra comprendre des ressortissants de pays membres de la Société qui ne sont pas représentés au Conseil », ce qui marque une nécessité de la continuité dans la qualité de pays non représenté au Conseil, et non pas « les membres de la Commission devront être recrutés (ou nommés, ou choisis) parmi les ressortissants, etc. », seul texte avec lequel puisse cadrer l'interprétation du Secrétaire général.

Celle-ci est également contraire à l'esprit du texte envisagé. On sait, en effet, que la réforme de 1928, en confiant à l'Assemblée la nomination des Commissaires, a voulu libérer la Commission de Contrôle de l'emprise du Conseil et assurer dans celle-ci la présence des ressortissants des petites Puissances qui, on le sait, ne sont qu'occasionnellement membres du Conseil. L'interprétation du Secrétaire général, en permettant *dans tous les cas* aux Commissaires de rester en fonctions, même après l'élection de leur Etat au Con-

(1) A. 1930, C. IV, p. 20.

seil, est absolument contraire aux principes dégagés à la suite de la réforme de 1928.

On pourra nous objecter que l'élection d'un Etat au Conseil ne doit pas obliger *ipso facto* le Commissaire ressortissant de cet Etat à se démettre de ses fonctions. L'alinéa 2 de l'article premier n'entend nullement interdire la nomination au sein de la Commission de membres ressortissants d'Etats représentés au Conseil.

Nous sommes absolument d'accord sur ce point. Les Commissaires peuvent bien entendu être ressortissants d'Etats représentés au Conseil. Mais le cas que nous envisageons est autre : il s'agit, ne l'oublions pas, de ressortissants d'Etats qui non représentés d'abord au Conseil viennent à en faire partie. Cette élection peut avoir pour résultat de rendre dans certains cas la composition de la Commission de Contrôle non conforme à celle prévue par le texte que nous sommes en train de discuter. Pour le montrer, prenons un exemple.

Supposons, et l'hypothèse n'est nullement invraisemblable, qu'à un moment donné la Commission se compose de trois membres ressortissants d'Etats représentés au Conseil et de deux membres ressortissants d'Etats qui n'y sont pas représentés. Voilà que tout à coup un renouvellement partiel fait entrer au Conseil aux côtés des trois Etats qui comptent des ressortissants parmi les Commissaires, l'un des deux Etats jusqu'ici non représentés et dont un ressortissant est membre de la Commission. Dès lors au sein de la Commission il y aura quatre ressortissants d'Etats représentés au Conseil et un seul ressortissant d'Etat qui n'y est pas représenté. Une situation semblable est absolument contraire au texte de l'alinéa 2 de l'article premier : « La Commission... devra comprendre des ressortissants de pays membres de la Société qui ne sont pas représentés au Conseil. » Le texte dit « des ressortissants », au pluriel. Il faut donc qu'il y en ait au moins deux, ce qui n'est pas réalisé dans l'hypothèse que nous envisageons, si l'on admet l'interprétation du Secrétaire général qui maintient *dans tous les cas* en fonctions le Commissaire ressortissant d'un pays venant à être élu au Conseil.

Par tout ce qui précède, on voit que *dans certains cas*, évidemment assez particuliers, le maintien en fonctions d'un Commissaire, ressortissant d'un Etat nouvellement élu au Conseil, peut-être considéré comme contraire aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article précité.

Pour clore ce débat, il nous paraît toutefois nécessaire d'indiquer que le problème ne présente plus qu'une importance théorique depuis la réforme de 1937 en vertu de laquelle le nombre des Commissaires sera porté à sept, à partir du 1^{er} janvier 1939. Du fait de cette augmentation, il paraît peu vraisemblable que le nombre des Commissaires ressortissants d'Etats non représentés au Conseil puisse jamais être inférieur au minimum de deux.

§ 3. — ORGANISATION INTÉRIEURE DE LA COMMISSION

Celle-ci est précisée par les articles 2 et 3 du Règlement.

A la tête de la Commission se trouve un Président ayant auprès de lui un Vice-président et un Rapporteur. Tous trois, élus par leurs collègues, sont nommés pour un exercice financier et rééligibles (1). Le rôle du Président est considérable, car c'est lui qui dirige toute l'activité de la Commission et oriente sa politique. M. Osusky a été, durant ces dernières années, un Président extrêmement actif et éclairé.

Le rôle que joue le Rapporteur n'est pas moins important (2). C'est lui qui est chargé de préparer les travaux de la Commission avant les réunions plénières de celle-ci. C'est à lui qu'appartient également le soin de s'assurer de l'exécution des mesures prises. C'est lui enfin qui sera chargé des tâches spéciales dont l'exécution lui incombe du fait des décisions de la Commission ou des dispositions du Règlement financier. Ainsi l'alinéa 2 de l'article 5 prévoit pendant les périodes d'intersession de la Commission, certaines relations entre les fonctionnaires compétents et le Rapporteur. Celui-ci, qui prépare les travaux de la Commission, a le droit et même le devoir de se faire renseigner par ces fonctionnaires. Pour pouvoir mener à bien tous ces travaux, la Commission et le Rapporteur pourront avoir recours à un personnel spécial que le Secrétaire général mettra à leur disposition.

Enfin l'alinéa 2 de l'article 3 du Règlement prévoit qu'un fonctionnaire du Secrétariat, assisté d'un fonctionnaire du Bureau international du Travail, remplira les fonctions de Secrétaire de la Commission.

(1) Règlement financier, art. 2, al. 1.

(2) *Ibid.*, art. 2, al. 2.

La Commission siègera, en principe, à Genève, dans les locaux qui lui seront fournis par le Secrétariat général. Mais aussi, exceptionnellement, et à la condition de ne pas entraîner des frais plus élevés, en tout autre endroit qui pourrait être désigné par un vote des membres (1).

Lorsque la Commission de Contrôle a une décision à prendre, un vote intervient où à égalité de voix celle du Président devient prépondérante. En pratique, la Commission sait que sa force vient de son unanimité et c'est à l'unanimité des voix que la Commission prend toujours ses décisions. Une seule fois il n'en a pas été ainsi, lors d'un débat particulièrement important relatif à la construction des nouveaux bâtiments du palais de la Société des Nations. Les devis initialement prévus avaient été dépassés depuis longtemps, et des crédits très importants et dont on ne savait pas s'ils seraient suffisants, étaient demandés pour la continuation de l'œuvre entreprise. La dépense augmentait sans qu'on put en voir la fin. Au sein de la Commission, les avis se partagèrent, deux des membres proposant de poursuivre les travaux, les trois autres demandant leur arrêt immédiat. Il fallut l'intervention du Conseil pour trancher le différend. Le Conseil, après avoir entendu les deux thèses, estima qu'il était illogique d'abandonner la construction d'un Palais presque achevé, et, se rangeant à l'opinion de la minorité, se prononça en faveur de la continuation des travaux. Finalement les crédits furent accordés, ce qui permit l'achèvement de la construction commencée.

II

Attributions de la Commission de Contrôle

L'article premier, alinéa 1 du Règlement, ne nous apporte aucune précision à ce sujet : « Il est créé une Commission de Contrôle, investie des fonctions qui lui sont assignées par le présent Règlement et chargée de traiter toutes les autres questions qui lui seraient soumises par l'Assemblée ou le Conseil. »

Les fonctions de la Commission sont pourtant très importantes

(1) *Ibid.*, art. 3, al. 1.

et s'étendent aux domaines les plus divers. Pour situer immédiatement le cadre où son activité s'exerce, rappelons que par les dispositions adoptées en 1921, lors de l'institution de la Commission de Contrôle, l'Assemblée avait décidé que celle-ci aurait à se prononcer sur toutes les questions d'ordre financier qui pourraient être soumises à son examen (1). Parallèlement à ces attributions d'ordre financier, la Commission était également chargée de s'occuper de certaines questions d'ordre administratif, connexes aux problèmes financiers, que pose la gestion de la Société des Nations. D'autre part, le Règlement financier une fois élaboré devait confier à la Commission des fonctions précises et particulièrement importantes en matière budgétaire. Nous les étudierons après avoir dit quelques mots des attributions extra-budgétaires de la Commission.

§ 1. — ATTRIBUTIONS EXTRA-BUDGÉTAIRES DE LA COMMISSION

Celles-ci peuvent être d'ordre financier et administratif.

La Commission de Contrôle joue d'abord le rôle d'organe consultatif et d'organisation technique pour toutes les questions d'ordre financier, qu'il plait à l'Assemblée de lui renvoyer. C'est ainsi qu'en 1921, par exemple, ainsi qu'on a pu le voir plus haut, la Commission fut chargée d'établir un projet de Règlement financier que l'Assemblée adopta par la suite.

La Commission prend également une part active à la vie administrative de la Société. C'est à elle qu'appartient en vertu de l'article 40 du Règlement le droit de veiller à l'application des dispositions de ce Règlement par les fonctionnaires compétents des organisations autonomes :

« 1. Les règlements établis par les fonctionnaires compétents de chaque organisation autonome pour l'application des dispositions du présent règlement seront communiqués à la Commission en temps voulu avant la session suivante de la Commission. »

« 2. Les règlements d'Administration financière intérieure appliqués jusqu'ici dans les diverses organisations seront, s'il est nécessaire, rendus conformes au présent Règlement. »

(1) A. 1921, C. IV, p. 192

Dans certains cas, les pouvoirs de la Commission peuvent être encore plus considérables, puisque s'il y a urgence, elle peut de sa propre initiative apporter des modifications au Règlement, modifications que du reste elle doit soumettre aussitôt que possible au Conseil et à l'Assemblée afin d'obtenir une approbation définitive de cette dernière (1).

§ 2. — ATTRIBUTIONS BUDGÉTAIRES DE LA COMMISSION

C'est en matière budgétaire que le rôle de la Commission de Contrôle apparaît surtout comme important. Elle intervient, en effet, au moment du contrôle du projet de budget, et aussi lors de l'exécution du budget après son adoption par l'Assemblée. Bien plus, une tendance semble depuis quelque temps chercher à se faire jour pour substituer en certains cas la Commission à l'Assemblée et lui confier par délégation de cette dernière, des pouvoirs de décision assez étendus en matière d'adoption définitive de certains crédits. Ici nous n'étudierons que l'intervention de la Commission de Contrôle au point de vue du contrôle du projet de budget présenté par les fonctionnaires compétents. Son intervention en matière d'adoption de certains crédits, comme aussi son rôle dans l'exécution de ce budget, seront étudiés à leur place dans les chapitres suivants.

L'intervention de la Commission au moment de la préparation du projet de budget est prévue dans le premier alinéa de l'article 16 : « La Commission examine annuellement le budget et prépare son rapport y relatif en temps opportun pour que les deux documents puissent être envoyés au Conseil et aux Membres de la Société trois mois avant la session ordinaire annuelle de l'Assemblée. »

Il faut bien voir la portée de l'examen auquel se livre la Commission. La Commission étudie d'une manière sévère et attentive chaque article du projet de budget, mais elle le fait à un point de vue très spécial. Elle n'a pas à se prononcer sur *l'opportunité de la dépense projetée*, mais uniquement sur *la correction de l'estimation faite* et sur l'aménagement économique et rationnel de cette dépense. La Commission n'a pas à s'élever contre la demande d'un

(1) Règlement financier, art. 51.

crédit sous prétexte qu'il est destiné à une dépense inutile ou dont l'exécution n'est pas urgente, mais elle peut dire que ce crédit est beaucoup trop élevé, étant donnée la dépense à laquelle il a à faire face, et demander en conséquence la réduction de ce crédit.

Comme l'a très bien dit (1) en 1926 M. Osusky, « la Commission de Contrôle n'a que le droit de s'assurer que les allocations proposées ne sont pas exagérées et ensuite qu'elles sont utilisées de la manière la plus économique possible ».

Le rôle de la Commission, on le voit, n'est pas politique. Il est purement technique. C'est ainsi que dans un des premiers rapports (2) qu'elle présenta, on peut lire ceci : « La Commission de Contrôle se rend pleinement compte des diverses questions d'ordre politique que peut impliquer l'acceptation ou le refus de ces crédits et se jugeant incompétente pour prendre une décision... désire signaler que toutes propositions faites par elle en vue de réduire ou supprimer certains crédits... sont présentées bien entendu sous réserve de toute décision d'ordre politique qui pourrait être ultérieurement prise par l'Assemblée. »

La Commission propose seulement. Elle n'a pas de pouvoir de décision. Ainsi qu'en dispose l'alinéa 4 de l'article 16, « La Commission n'est pas habilitée à décider des amendements au budget qui lui est soumis, mais elle peut proposer des modifications. La Commission discutera, le cas échéant, avec le fonctionnaire compétent ou les autorités compétentes, les modifications qu'elle propose et adressera au Conseil et à l'Assemblée un rapport sur ses conclusions ».

En effet, pour pouvoir mener à bien leur tâche et pouvoir apprécier avec le maximum de certitude le degré de nécessité des crédits demandés dans le projet de budget, les Commissaires pourront demander à entendre les fonctionnaires compétents qui leur fourniront toutes explications nécessaires. L'alinéa 1 de l'article 5, tout comme l'alinéa 4 de l'article 16, dont nous venons de citer le texte, prévoit expressément l'audition des déclarations des fonctionnaires compétents par les membres de la Commission.

« Les fonctionnaires compétents seront, sur leur demande, entendus par la Commission toutes les fois que celle-ci sera en session, et se présenteront devant la Commission toutes les fois qu'ils y seront invités. Les autres fonctionnaires devront se présenter devant

(1) A. 1926, C. IV, p. 39.

(2) A. 1923, C. IV, p. 295.

la Commission et la renseigner, sur demande adressée par celle-ci aux fonctionnaires compétents. »

Citons d'autre part les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 16.

« Les organisations autonomes, lorsque la Commission examine leurs budgets respectifs, seront représentées devant la Commission de la façon dont elles le décideront elles-mêmes, sous réserve de l'approbation de la Commission. Une organisation non autonome sera représentée par le Secrétaire général, assisté de l'un des fonctionnaires ayant la responsabilité spéciale des travaux de cette organisation, et, si demande en est faite, par un membre de la Commission consultative. »

Ainsi que nous venons de le dire, la Commission ne pourra apporter aucune modification au projet de budget à elle soumis. En fait, les fonctionnaires compétents tiendront toujours le plus grand compte de ses désirs, car l'Assemblée à qui il appartient de se prononcer en dernier lieu aura une tendance naturelle à se ranger aux considérations exprimées dans le rapport de la Commission.

Si en examinant le projet de budget la Commission se trouve en présence de demandes de crédits, qui à son avis doivent être étudiées par l'Assemblée d'une manière plus attentive, à cause des problèmes spéciaux que ces demandes soulèvent, la Commission pourra rédiger à leur sujet des rapports spéciaux soumis à la procédure, établie par l'article 16 c et que nous aurons à retracer longuement dans le chapitre suivant, car elle est en principe la même que celle qui concerne le vote des crédits supplémentaires. L'alinéa 5 de l'article 16 dispose *in fine* au sujet de ces crédits faisant l'objet d'un rapport spécial : « Si le crédit visé figure au budget d'une organisation autonome, le rapport sera communiqué à l'autorité compétente de l'organisation. » Grâce à ces dispositions, celle-ci sera renseignée sur les considérations exprimées dans le rapport. Ces dispositions ne concernent que les crédits inscrits au projet de budget des organisations autonomes. Elles sont inutiles en ce qui concerne les crédits inscrits au projet de budget des organisations non autonomes et du Secrétariat, car le Secrétaire général, chargé de la centralisation et de la transmission des documents, pourra toujours prendre connaissance des rapports spéciaux concernant les crédits inscrits au projet de budget dressé par lui-même.

Lorsqu'enfin la Commission de contrôle a examiné tout le projet

de budget et que l'accord avec les fonctionnaires compétents a été réalisé, le projet de budget accompagné des observations de la Commission et des explications des Commissaires, est communiqué trois mois au moins avant la réunion de l'Assemblée aux membres de la Société et au Conseil, pour qu'ils puissent l'étudier à loisir et être prêts à le discuter dans les séances de la Commission des Finances, lors de l'Assemblée plénière, au mois de septembre de l'année en cours (1).

Ainsi l'Assemblée, reçoit un rapport de la part de la Commission (2), et le Conseil lui aussi est tenu au courant grâce aux dispositions de l'article 16, alinéa 1 et aussi de l'alinéa 3 de l'article 5 qui dit : « La Commission fournira sur ses travaux tous renseignements que pourra lui demander le Conseil ».

Le but essentiel de l'examen par la Commission du projet de budget présenté par les fonctionnaires compétents est de préparer au moyen d'un contrôle purement technique portant sur la régularité des estimations et non sur l'opportunité des dépenses, les travaux de la quatrième Commission et de faciliter ceux-ci.

Ainsi que devait le rappeler devant la Commission des Finances en 1935, M. Osusky : « La Commission de Contrôle a pour mission non de pousser aux dépenses, mais de réunir tous les éléments du problème et de les soumettre à la quatrième Commission afin que celle-ci puisse se prononcer en toute connaissance de cause ».

(1) Règlement financier, art. 16, al. 1.

(2) *Ibid.*, art. 16, al. 4.

CHAPITRE IV

EXAMEN DU PROJET DE BUDGET PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Le projet du budget, une fois contrôlé par la Commission de Contrôle, est communiqué aux membres et au Conseil ainsi que nous venons de le voir dans le Chapitre précédent. Si les membres désirent ajouter au budget quelque dépense supplémentaire, ils communiqueront leurs observations au Secrétaire général qui inscrira leurs propositions dans un budget supplémentaire selon des modalités qui seront étudiées plus loin.

En ce qui concerne le Conseil, l'alinéa 2 qui dispose : « Les observations du Conseil sur le budget et sur le rapport de la Commission seront communiquées aux Membres de la Société de façon qu'elles leur parviennent au moins un mois avant l'ouverture de la session annuelle régulière de l'Assemblée », est tombé en désuétude et ne s'applique plus. Pour des raisons dont nous aurons à reparler plus tard le Conseil s'abstient désormais de toute appréciation du projet de budget et du rapport de la Commission.

Au mois de septembre, au moment de l'ouverture de la session de l'Assemblée, les questions relatives au budget et aussi certaines questions administratives et financières, sont inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée et après adoption de celui-ci, renvoyées par le Président de l'Assemblée à la Commission des finances aux fins d'examen et de rapport.

Avant que d'aborder l'étude du travail auquel se livre cette Commission il nous paraît nécessaire de rappeler en quelques mots ce qu'est l'institution des Commissions de la Société des Nations.

Celles-ci sont prévues par l'alinéa 1 de l'article 14 du Règlement intérieur de l'Assemblée : « L'Assemblée décidera la création de

Commissions pour l'étude des questions figurant à l'ordre du jour. Les questions de même ordre seront renvoyées à la même Commission ».

Une double raison militait en faveur de l'institution de ces commissions. C'était d'abord le souci d'assurer la technicité et la compétence lors de l'examen des différents problèmes. Il était tout-à-fait normal qu'une Assemblée nombreuse cherchât à améliorer ses méthodes de travail en confiant la préparation de certaines matières spéciales à un petit groupe de techniciens, particulièrement compétents, dont l'examen préalable pourra éclairer sa décision.

Ainsi que l'a écrit M. Barthelemy dans son ouvrage classique (1) : « Une assemblée quelque peu nombreuse, chargée d'étudier une question quelque peu complexe, a pour premier mouvement de charger un ou plusieurs de ses membres de faire le premier débroussaillage du problème, d'examiner pièces et documents, de classer le dossier, de préparer des conclusions... A ses débuts la Société des Nations a constitué des commissions pour ses Assemblées... »

Grâce au travail préalable des Commissions, l'Assemblée pourra se prononcer en toute connaissance de cause au moment de prendre une décision.

Une deuxième raison, celle-là plus spéciale, plus propre à la Société des Nations, rendait nécessaire l'adoption d'un régime faisant préparer par des Commissions les décisions de l'Assemblée. Il ne faut pas oublier en effet que la Société est une institution diplomatique, dont les décisions sont soumises à la règle de l'unanimité. Le refus d'adhésion d'une seule délégation entrave le travail, empêche une décision de prendre forme. C'est pourquoi il fut dès le début jugé utile de confier la préparation de celles-ci à des Commissions appropriées.

Nous avons eu déjà à plusieurs reprises l'occasion de montrer le souci de souplesse qui apparaît dans toute l'institution de la Société des Nations. Il se manifeste clairement ici.

Dans le travail préalable des Commissions des motions s'élaborent, se mettent à la recherche d'un compromis susceptible de rapprocher des thèses adverses, en apparence irréductibles. Et c'est ainsi que l'on voit arriver à l'Assemblée des projets de décisions

(1) J. Barthelemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions*. Paris, Delagrave, 1934, p. 10.

préparées par les Commissions et rendues acceptables pour toutes les délégations présentes.

Parmi les six grandes Commissions de la Société des Nations, c'est à la quatrième Commission ou Commission des Finances que revient la place la plus importante de par le rôle de coordination et de contrôle qu'elle joue dans la vie financière de la Société. C'est ce rôle décisif que nous examinerons dans le corps de ce Chapitre.

I

Composition et organisation de la Commission des Finances

Nous n'entendons pas fournir ici une étude complète de l'organisation intérieure de la Commission des Finances, nous bornant simplement à faire ressortir les caractères qui la distinguent des autres Commissions de la Société et passant rapidement sur les traits qu'elle a en commun avec celles-ci. On trouvera ailleurs (1) des renseignements plus complets sur les Commissions en général.

§ 1. — LE BUREAU ET LE RAPPORTEUR

La quatrième Commission est composée, ainsi que toutes les autres Commissions de l'Assemblée, de délégués des Etats membres. En vertu de l'alinéa 3 de l'article 14 du Règlement intérieur de l'Assemblée « chaque délégation peut désigner un délégué et des conseillers techniques pour chaque Commission ».

En pratique chaque délégation s'efforce de désigner pour faire partie de la quatrième Commission, une personnalité particulièrement au courant des questions financières.

Dès la constitution de la Commission, les membres de celle-ci procèdent à l'élection d'un Président (1) et aussi d'un Vice-président, non prévu par les textes, mais imposé depuis 1920 par une pratique constante. Si on consulte la liste des Présidents de la qua-

(1) M. H. Prevost, *Les Commissions de l'Assemblée de la Société des Nations*. Paris, Pedone, 1936.

(1) Règlement intérieur de l'Assemblée, art. 14, al. 4.

trième Commission, on est frappé de constater que contrairement à ce qui se passe au sein de certaines autres Commissions, de la première, par exemple, les Présidents sont toujours choisis parmi les délégués des petits Etats. C'est ainsi que sur les 17 Présidents que compte de 1920 à 1937 la quatrième Commission, un seul, M. Adatci, délégué du Japon, représentait une grande puissance. Les 16 autres furent tous des ressortissants de petits Etats. Des représentants du Portugal présidèrent pendant 3 sessions ; de la Belgique, du Danemark, de la Roumanie de la Yougoslavie pendant 2 sessions ; le Chili, l'Espagne, la Grèce, les Pays-Bas et l'Uruguay fournirent chacun un Président.

Ainsi que M. Reveillaud le fit remarquer en 1924 (1), le Président de la quatrième Commission doit être choisi « à cause de la connaissance approfondie du travail que l'on y accomplit ».

Son bureau étant ainsi constitué, la Commission peut se mettre au travail.

Le résultat des travaux de la Commission est présenté dans un rapport transmis à l'Assemblée. Contrairement à ce qui se passe dans toutes les autres Commissions qui désignent autant de rapporteurs qu'il y a de questions inscrites à l'ordre du jour, la quatrième Commission a pris l'habitude de nommer un seul Rapporteur général, déférant en cela au vœu du Jonckheer van Eysinga (Pays-Bas) qui en 1923 souhaitait (2) « que toutes les questions concernant le règlement financier et les finances proprement dites, fassent l'objet d'un seul rapport et que les questions concernant le statut des fonctionnaires, les pensions, etc... fassent l'objet d'un autre rapport ».

Il appartenait à M. Reveillaud de mettre au point l'idée du représentant des Pays-Bas en proposant de « nommer un rapporteur général et à ses côtés non pas un rapporteur adjoint, mais autant de rapporteurs adjoints qu'il y a de sous-commissions ». On verra en effet, un peu plus loin que la quatrième Commission peut se diviser en Sous-Commissions lorsqu'il apparaît nécessaire d'étudier d'une manière particulièrement attentive tel problème particulier. Ce sont en général les présidents de ces Sous-Commissions qui sont choisis comme rapporteurs adjoints (3). Le Président de la quatrième Commission qui était à ce moment M. Nintchitch (Royaume

(1) A. 1924, C. IV, p. 82.

(2) A. 1923, C. IV, p. 21.

(3) A. 1923, C. IV, p. 64.

des Serbes, Croates, Slovènes) s'associa à ces deux propositions qui se complétaient si heureusement l'une l'autre et souligna l'intérêt de la division de travail qui était réalisée de cette manière : « le rapporteur général serait amené à s'occuper principalement du budget et des questions financières annexes, alors que les rapporteurs adjoints traiteraient des questions inscrites à l'ordre du jour de leurs sous-commissions respectives ».

La procédure que ces débats venaient ainsi de dégager fut adoptée par la quatrième Commission et appliquée dans la suite.

§ 2. — SÉANCES ET VOTES DE LA QUATRIÈME COMMISSION

A) Séances.

La quatrième Commission siège chaque année pendant la session de l'Assemblée.

La première semaine est consacrée par les Commissaires à la constitution du bureau, la désignation des rapporteurs et à la préparation par ceux-ci du travail effectif qui commencera la semaine suivante seulement. Tel est l'emploi du temps, généralement suivi par les différentes Commissions.

De graves objections se présentent contre son application à la Commission des finances.

En effet certains ont pu trouver que le temps mis à la disposition des Commissaires pour étudier des documents aussi complexes que ceux qui leur sont soumis et exercer un contrôle efficace sur le projet de budget et les demandes de crédits supplémentaires, est nettement insuffisant. C'est pourquoi diverses propositions se sont faites jour en vue d'augmenter la durée des sessions de la quatrième Commission et lui permettre ainsi de remplir sa tâche avec le maximum d'efficacité.

Déjà en 1928, M. Hambro, déclarait devant la quatrième Commission (1) : « Il est impossible de discuter convenablement un budget considérable dans une réunion de cinquante personnes, qui avant la session n'ont jamais eu sous les yeux les documents pertinents... Pour que les travaux de la quatrième Commission aient une importance réelle, il conviendrait de réunir, quinze jours ou

(1) A. 1928, C. IV, p. 67.

trois semaines avant la session plénière, un sous-comité exécutif de cette Commission, chargé d'étudier les documents et de préparer un rapport soumis à l'examen de la Commission tout entière ».

Cinq années plus tard, en 1933, une note émanant du Secrétariat général et transmise par le bureau de l'Assemblée reprenait la même idée, mais sous une autre forme en proposant (1) « d'examiner s'il ne serait pas possible d'instituer un système qui permette... à la quatrième Commission de commencer » ses « travaux avant la première séance plénière de l'Assemblée... afin d'examiner les articles du budget qui reviennent régulièrement chaque année ».

A la suite de cette initiative le bureau de l'Assemblée se mit à l'étude et proposa à l'approbation de l'Assemblée un projet disant notamment (2) : « la Commission des finances sera convoquée par le Secrétaire général, huit jours avant l'ouverture de la session ».

Aussitôt une violente opposition à ce projet se déclina parmi les délégués. Les arguments les plus divers furent avancés dont nous ne retiendrons que les principaux.

Les adversaires du projet firent valoir d'abord que la quatrième Commission étant une émanation de l'Assemblée ne pouvait pas être valablement constituée avant la constitution de l'organe dont elle émane. M. Schiffner (Autriche) formula d'une manière imagée les termes du problème (3) : « N'y aurait-il pas quelque ridicule à faire... vivre un enfant avant sa mère, à réunir la quatrième Commission avant que l'Assemblée dont elle émane, se soit elle-même réunie ».

Une autre question importante était celle de la vérification des pouvoirs des délégués à la quatrième Commission, vérification qui normalement devait être faite par l'Assemblée. Si celle-ci ne se réunissait qu'après la constitution de la quatrième Commission, la vérification des pouvoirs des délégués n'aurait pu être effectuée qu'après l'entrée de ces délégués en fonctions, ce qui à juste titre aurait pu être considéré comme anormal.

Une dernière difficulté enfin, celle-là d'ordre pratique, se présentait également. Ainsi que le faisait remarquer (4) Sir William Malkin (Royaume-Uni) les membres de la Commission « peuvent sur certaines questions de principe, avoir besoin de consulter les

(1) A. 1933, C. I, p. 16.

(2) A. 1933, C. I, p. 17.

(3) A. 1933, P., p. 18.

(4) *Ibid.*

chefs de leurs délégations. Or ceux-ci ne seront vraisemblablement pas à Genève pendant la semaine au cours de laquelle la quatrième Commission se réunira avant l'Assemblée ».

Cependant les avantages du système proposé apparaissaient au point de vue de l'efficacité du travail de la Commission comme très supérieurs à ses inconvénients. Des arguments habiles purent être opposés aux objections des adversaires du projet en discussion. C'est ainsi qu'au sujet de la difficulté soulevée par l'illogisme de la constitution d'une Commission avant l'Assemblée dont elle émane, MM. Cassin (France) et Visoianu (Roumanie) répondirent avec raison en rappelant le principe de la continuité des Assemblées en vertu duquel les différentes Assemblées successives ne sont pas considérées comme des réunions temporaires et isolées, mais bien comme des sessions périodiques d'un corps permanent. Dès lors la quatrième Commission pouvait être considérée comme émanant de l'Assemblée idéale, de l'Assemblée en soi, et non pas seulement de l'Assemblée qui devait se réunir à telle date donnée.

En ce qui concernait d'autre part la question de la vérification des pouvoirs, M. Politis (Grèce) estima (1) qu'il pourrait y être passé outre par une procédure demandant aux Gouvernements de désigner officiellement au Secrétariat les membres de leur délégation à la quatrième Commission : « l'enregistrement au Secrétariat de la notification officielle de cette désignation constituerait une vérification de pouvoirs suffisante ».

L'objection de Sir William Malkin, fut elle aussi réfutée avec succès par M. Bernhoft (Danemark) qui remarqua (2) que l'absence de Genève des chefs de délégation lors des travaux de la quatrième Commission ne constituait pas d'obstacle irrémédiable et qu'en cas de besoin les délégués présents pourraient toujours demander des instructions à leur Gouvernement selon la « procédure habituellement pratiquée dans les réunions internationales ».

On voit donc que les objections présentées contre l'initiative du Secrétaire général et le projet de l'Assemblée étaient réfutées victorieusement. Bien plus, nombre de délégations approuvaient le projet et penchaient vers son adoption en raison des avantages d'ordre technique qu'il présentait et aussi parce que, comme le faisait remarquer (3) M. Reveillaud, il était certain que « deux

(1) A. 1933, C. I, p. 17.

(2) A. 1933, C. I, p. 20.

(3) A. 1933, C. IV, p. 67.

semaines de session de l'Assemblée, plus une semaine de session de la quatrième Commission, reviendront moins cher, surtout aux délégations, que trois semaines de session de l'Assemblée tout entière ».

Cependant le projet du Bureau de l'Assemblée ne fut adopté qu'après de sérieuses modifications qui rejettent le système de la réunion automatique de la quatrième Commission avant l'ouverture de la session.

Sur la proposition de M. Limburg, délégué des Pays-Bas, il fut admis que la réunion automatique de la quatrième Commission avant la session de l'Assemblée était remplacée par la faculté donnée au Président du Conseil de la réunir par anticipation, s'il le jugeait nécessaire. D'autre part, la quatrième Commission estima qu'il était préférable de subordonner cette convocation anticipée à l'avis préalable du Président de la Commission de Contrôle. Ainsi que M. Reveillaud le fit remarquer, le Président de la Commission de Contrôle était « en effet particulièrement bien placé pour se faire une idée de l'ampleur probable des débats de la quatrième Commission d'une Assemblée donnée ».

Une dernière modification du projet initial consistait en ce que celui-ci était adopté, non pas à titre de mesure définitive, mais seulement « à titre d'essai lors de la session ordinaire de 1934 ». Ainsi modifié le projet fut voté par l'Assemblée (1).

Cependant, comme en 1935, il fut constaté (2) que le régime de la réunion anticipée n'avait pas encore été expérimenté, la première Commission, ou Commission des questions constitutionnelles et juridiques, décida de prolonger le délai d'application à titre d'essai de cette règle. En 1936 cependant, le système ne fut pas expérimenté non plus. Dans ces conditions, le délai d'essai fut prolongé à nouveau pour une année. Jusqu'à présent le régime de la réunion anticipée de la quatrième Commission n'a jamais fonctionné.

B) *Deuxième délibération.*

Il arrive, parfois lorsqu'une décision de la quatrième Commission n'a pas été prise à l'unanimité ou à une majorité très forte, qu'une deuxième délibération sur la même question ait lieu. Cette

(1) A. 1933, P., p. 86.

(2) A. 1935, C. I, p. 82,

deuxième délibération devient même obligatoire dans trois cas prévus par l'alinéa 1 de l'article 16 d du Règlement financier : d'abord lorsque cette délibération est réclamée par un quart de membres de la Commission des Finances, et, aussi lorsque le fonctionnaire compétent de l'organisation intéressée par cette décision ou un vote de toute autre Commission de l'Assemblée, l'exigent.

L'article 16 d, qui prévoit ce cas, indique dans son 2^e alinéa que « la deuxième délibération ne peut avoir lieu qu'après un intervalle de 24 heures au moins à partir du moment où la demande en est formulée ou communiquée à la Commission des finances ». On verra plus loin (1) le fondement de cette disposition.

C) *Le vote.*

Les décisions de la quatrième Commission sont prises à la majorité des voix et non pas à l'unanimité ainsi qu'il est de règle au sein de l'Assemblée. La raison en est que les décisions de la Commission n'ont pas un caractère définitif, mais simplement préparatoire. C'est à l'Assemblée qu'il appartiendra de se prononcer en dernier lieu. Ainsi que M. Rolin (Belgique) l'expliquait (2) en 1924 « si l'unanimité est prescrite pour les décisions de l'Assemblée il n'en est évidemment pas de même des délibérations des Commissions lesquelles ne constituent que des étapes préparatoires des décisions finales de l'Assemblée.

L'Etat, qui lors du vote préparatoire de la quatrième Commission a fait partie de la minorité, pourra toujours manifester son opposition au projet au moment du vote à l'Assemblée et le faire échouer en votant contre.

Du reste il arrive fréquemment qu'en séance plénière les membres de la minorité se rallient à l'opinion du plus grand nombre.

La question fut discutée en quatrième Commission. Comme M. Zumeta, délégué vénézuélien, demandait « sur quoi s'appuie-t-on en droit lorsque l'on approuve les articles budgétaires par un simple vote de majorité », M. Reveillaud répondit (3) que l'approbation donnée aux articles budgétaires par la quatrième Commission ne constituait pas une décision à proprement parler puisqu'elle n'avait

(1) Cf. *infra*, p. 118.

(2) A. 1924, P., p. 116.

(3) A. 1925, C. IV, p. 60.

rien de définitif. D'autre part, M. Reveillaud rappella que l'unanimité dans la présentation d'un budget par la quatrième Commission à l'approbation de l'Assemblée n'était pas nécessaire pour permettre l'adoption de ce budget par l'Assemblée : « jusqu'ici les délégations dissidentes se sont abstenues de faire une opposition formelle à l'adoption d'un budget présenté par la quatrième Commission, même si cette Commission ne l'a pas recommandé à l'unanimité. Il n'y a là qu'une entente tacite ; mais sans cette habitude il serait difficile d'assurer l'existence de la Société ».

§ 3. — LES SOUS-COMMISSIONS

On a vu plus haut qu'il arrivait parfois à la quatrième Commission de se diviser en Sous-Commissions pour étudier telle question particulière. Généralement font partie de la Sous-Commission les membres les plus qualifiés pour s'occuper de l'affaire dont il s'agit. La Sous-Commission peut être mixte lorsqu'elle comprend outre les représentants de la quatrième Commission, des membres d'une autre Commission qui siègent ensemble pour aboutir à une entente sur un problème intéressant ces deux Commissions. Souvent font partie de ces Sous-Commissions mixtes les membres de la quatrième Commission ayant émis un avis défavorable contre une proposition d'une autre Commission. Admis dans la Sous-Commission aux côtés des délégués de la Commission dont la proposition considérée émane, ils seront à même de discuter avec les auteurs de cette proposition, échange de vues qui peut aboutir à une entente par un rapprochement des thèses. Comme exemple de Sous-Commission mixte citons celle formée en 1922 par une Sous-Commission de la première Commission ou Commission des questions constitutionnelles et juridiques, et la Sous-Commission de Répartition de la quatrième Commission. La Sous-Commission mixte ainsi constituée étudia le barème de 1921 de la Commission de Répartition. Le résultat de ce travail fut présenté en septembre 1922 à l'approbation de la troisième Assemblée. La présence au sein de la Sous-Commission mixte de représentants de la première Commission s'expliquait par la nécessité de savoir si l'abandon du barème de l'Union Postale par la Société des Nations était juridiquement possible.

II

Attributions de la Commission des Finances**§ 1. — RÔLE DE LA COMMISSION DES FINANCES**

L'examen du projet de budget par la quatrième Commission est totalement différent du contrôle de celui-ci par la Commission de Contrôle.

Le rôle de cette dernière, ainsi que nous l'avons déjà souligné à différentes reprises, est purement technique. Elle examine le projet de budget que lui transmet le Secrétariat, uniquement au point de vue de sa régularité intrinsèque et de la correction de ses estimations.

La tâche de la quatrième Commission est autre : il lui appartient de rechercher quelles sont les possibilités financières de la Société et de voir s'il paraît opportun d'engager telle dépense en présence d'une situation financière donnée. Le rôle de la quatrième Commission consiste, on le voit, non pas tant dans un *contrôle* que dans un *examen* des propositions à elle soumises.

Ainsi que M. Osusky l'a fait très justement remarquer (1), « la Commission de Contrôle n'a que le droit de s'assurer que les allocations proposées ne sont pas exagérées et ensuite qu'elles sont utilisées de la manière la plus économique possible ». Et M. Ray, commentant cette affirmation du délégué tchécoslovaque ajoute (2) : « dire... que la situation financière ne permet pas d'entreprendre tels travaux, ce n'est pas le rôle de la Commission de Contrôle, c'est le rôle de la quatrième Commission ».

C'est par là que se marque l'originalité du rôle très important qui incombe à la quatrième Commission. Ainsi que le dit l'alinéa 2 *in-fine* de l'article 14 du Règlement intérieur de l'Assemblée, « aucune résolution entraînant des dépenses ne pourra en aucun cas être votée par l'Assemblée avant que la Commission des Finances ait, en tenant compte des dispositions budgétaires générales, donné son avis sur l'opportunité des dépenses proposées ».

(1) A. 1926, C. IV, p. 39 et seq.

(2) J. Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*. 1 vol., Sirey, Paris, 1930, mis à jour par quatre suppléments dont le dernier est paru en 1935. P. 278.

C'est justement à apprécier l'opportunité, le degré de nécessité de ces propositions de dépenses plus ou moins coûteuses, que doit se consacrer la quatrième Commission.

Et c'est ici qu'apparaît en pleine lumière le rôle politique de la quatrième Commission. En effet c'est à elle qu'il appartient de juger à leur importance, de comparer entre elles les différentes propositions de dépense et de voir avec quelles ressources budgétaires on peut leur faire face. La quatrième Commission est amenée ainsi à exercer un choix entre toutes ces propositions à elle soumises, pour ne retenir que celles qui lui paraissent vraiment nécessaires dans une situation financière donnée. De par l'admission de certaines propositions, de par le rejet de certaines autres, la quatrième Commission arrive à exercer non seulement un pouvoir de contrôle très efficace sur les propositions de dépenses à elle soumises, mais encore, et c'est le plus important, un véritable pouvoir de direction sur toutes les activités de la Société, puisqu'il lui appartient, en donnant au projet de budget sa forme définitive, de coordonner et d'orienter ces activités dans le sens qui lui paraît le plus opportun.

C'est dans ces conditions que M. Osusky pouvait dire un jour (1) : « La quatrième Commission est la seule qui soit en mesure d'harmoniser l'ensemble des efforts de la Société des Nations et cela simplement parce qu'elle est le seul organisme à qui l'occasion est donnée de mettre un lien entre les choses et de coordonner les diverses activités. La fonction essentielle de la quatrième Commission n'est pas de rechercher les économies à faire, mais d'assurer un développement ordonné ».

Dans l'exercice de ses fonctions la quatrième Commission commence par examiner d'abord le projet de budget qui vient d'être contrôlé par la Commission de Contrôle, mais elle a aussi à connaître des demandes de crédits supplémentaires comportant toutes propositions de dépenses autres que celles figurant au projet de budget tel qu'il a été examiné par la Commission de Contrôle. Les résultats de cet examen ainsi que les modifications proposées par la quatrième Commission feront l'objet d'un rapport transmis à l'Assemblée qui en fait, approuvera toujours le projet de budget dans sa rédaction nouvelle.

Après ces quelques considérations générales sur le rôle de la

(1) A. 1929, C. IV, p.

quatrième Commission au point de vue de l'examen du projet de budget, nous allons étudier en détail les pouvoirs de cette Commission à l'égard du projet de budget qui lui est soumis.

§ 2. — LA COMMISSION DES FINANCES ET LE PROJET DE BUDGET

Nous étudierons d'abord les pouvoirs de la quatrième Commission vis-à-vis du projet de budget en général et apporterons ensuite quelques précisions sur les modalités spéciales que présente l'examen par cette Commission du projet de budget de l'Organisation internationale du Travail.

A) *La Commission des Finances et le projet de budget en général.*

Ici le rôle de la quatrième Commission est simple. Elle se livre à un examen détaillé, article par article, du projet de budget établi par les fonctionnaires compétents et revu et corrigé dans le sens des observations de la Commission de Contrôle. Le Président de celle-ci vient assister aux séances et défendre le projet de budget dans le texte agréé par la Commission de Contrôle. En vertu des dispositions de l'article 18 du Règlement, des représentants qualifiés des organisations autonomes et non autonomes peuvent être admis à assister aux séances de la Commission :

« 1. Lorsque l'Assemblée ou sa Commission des finances discuteront le budget d'une organisation autonome, celle-ci pourra déléguer un représentant pour assister aux séances de l'Assemblée et le nombre de représentants que la Commission des finances jugera convenable pour assister aux séances de la Commission des finances. Ce ou ces représentants des organisations autonomes auront voix seulement consultative s'ils assistent à la délibération et ne prendront la parole en séance que sur l'invitation du président.

« 2. La Commission consultative d'une organisation non autonome peut, semblablement, charger un représentant d'assister aux séances de la Commission des finances de l'Assemblée où le budget de ladite organisation est mis en discussion ».

Suivant l'expression de M. Osusky, le rôle de la quatrième Commission n'est pas tant la recherche d'économies à faire que le « dé-

veloppement ordonné » du budget. Une compression du budget par la quatrième Commission est louable en soi, mais malheureusement il arrive aussi que des économies soient réalisées d'une manière maladroite.

C'est ainsi qu'en 1932 M. de Madariaga faisait remarquer (1) que la quatrième Commission était arrivée, en épluchant soigneusement les propositions de dépense et en passant au crible le projet de budget, à réduire celui-ci de 102.000 francs, résultat qui est loin d'être aussi satisfaisant qu'il le paraît de prime abord. En effet, pour réaliser ces économies il a fallu prolonger de cinq jours les travaux de l'Assemblée. Or chaque jour de session revient au Secrétariat, c'est-à-dire en dernière analyse aux délégations, à 70.000 francs, ce qui fait une dépense de 350.000 francs pour une économie de 102.000 frs ! Indiquons tout de suite que pareils faits sont rares et que presque toujours les modifications que la quatrième Commission apporte au budget sont justifiées et profitables. Il nous a paru intéressant de rapporter le petit fait ci-dessus pour montrer dès maintenant combien une politique excessive de compression budgétaire peut se révéler à un examen attentif, stérile et dangereuse. Au surplus, le problème des économies dans le budget de la Société des Nations, sera étudié plus loin, dans son ensemble.

B) La Commission des Finances et le projet de budget de l'Organisation internationale du Travail

L'examen par la quatrième Commission du projet de budget de l'Organisation internationale du Travail soulève en fait et en droit de graves difficultés.

En effet l'article 399 du Traité de Versailles, qui règle la situation financière du Bureau international du Travail, dispose : « Chacun des membres paiera les frais de voyage et de séjour de ses délégués.... »

« Tous autres frais du Bureau international du Travail, des sessions de la Conférence ou de celles du Conseil d'Administration, seront remboursés au Directeur par le Secrétaire général de la Société des Nations sur le budget général de la Société... »

Ce texte consacre on le voit l'autonomie financière de l'Organi-

(1) A. 1932, C. IV, p. 19.

sation internationale du Travail et fait naître par là de graves complications car la Société des Nations, qui en vertu de l'article précité doit payer la note qui lui est présentée, ne saurait renoncer au droit d'exercer sur celle-ci un certain contrôle.

L'examen du projet de budget de l'Organisation internationale du Travail par la Commission de Contrôle ne soulève en général pas de difficulté. Ainsi que le notait en 1937 dans son rapport à l'Assemblée M. Schmidt (Esthonie), rapporteur à la quatrième Commission (1) :

« La Commission de Contrôle examine soigneusement en présence du Directeur chaque poste de l'organisation et toutes les fois qu'un article de dépenses lui paraît devoir prêter à une juste critique, elle n'hésite pas à le lui signaler et à le prier d'y apporter les modifications nécessaires. Dans certains cas, les divergences ont été aplanies après discussion avec une délégation du Conseil d'Administration ».

Si les difficultés sont si facilement aplanies, c'est parce que le contrôle de la Commission de Contrôle porte, comme on le sait, uniquement sur le point de vue technique de l'exactitude des prévisions budgétaires et non pas du tout sur l'opportunité des dépenses projetées.

D'autre part la Commission de Contrôle n'est qu'un organe de préparation. C'est devant la quatrième Commission qui en fait décide en dernière mesure avant l'approbation définitive par l'Assemblée, que se placera le débat véritable dont il appartenait à M. Reveillud de préciser les termes au cours d'une séance de la quatrième Commission tenue le 17 septembre 1928 (1).

« En vertu du Traité de paix, le Bureau international du Travail étudie, en tenant compte des doléances du monde des travailleurs, quelles sont les conventions qui doivent être établies, quelles sont les recommandations qui doivent être formulées. C'est le résultat de ces principes, de ces méthodes, qui constitue le budget. Si la quatrième Commission, en vertu de sa toute puissance, pouvait tailler dans ce budget, que deviendrait l'autonomie du Bureau international du Travail ?

« Si d'une part, l'Assemblée établissait un programme en vue de la pacification du monde et que six mois après, d'autre part, un autre corps, qui heureusement n'existe pas, jetait par terre tout

(1) *J. O.*, 1937, p. 696.

(2) *A.* 1928, C. IV, p. 66.

ce travail pour des raisons financières, que penseraient tous les délégués des Etats ? Le Bureau international du Travail a établi un programme. Peut-il dépendre de la quatrième Commission que ce programme soit profondément modifié ? Il y a là non seulement une impossibilité matérielle, mais une impossibilité constitutionnelle ».

La position de l'Organisation internationale du Travail était, on le voit, très forte. Celle de la quatrième Commission ne l'était pas moins. Celle-ci, représentant l'Assemblée de la Société des Nations, prétendait rester maîtresse de son budget, refusait de régler la note du Bureau international du Travail sans contrôler celle-ci.

La Commission de Contrôle se rangeait également à son avis. Dans le rapport précité de M. Schmidt nous pouvons lire : « La Commission de Contrôle, tout en reconnaissant que le Directeur est jusqu'à un certain point lié par son Conseil et que le programme de travail du Bureau est établi par le Conseil d'administration et la Conférence, n'a jamais admis et ne saurait admettre que l'examen par la Commission des crédits budgétaires, et leur vote par l'Assemblée, ne constituait qu'une simple formalité ».

Il était extrêmement difficile de trouver une solution acceptable pour les tenants des deux thèses. Le débat risqua de s'envenimer à plusieurs reprises et le regretté Albert Thomas menaça même de le porter devant la Cour permanente de Justice internationale. Il faut reconnaître en effet toute la valeur de l'argument que présente le texte de l'article 399 du Traité de Versailles, en faveur de l'autonomie budgétaire du Bureau.

Le principe de la solution proposée par M. Reveillaud fut le suivant : « Quel est le rôle de la quatrième Commission en ce qui concerne le Bureau international du Travail ? Il est extrêmement modeste. C'est un rôle de coordination. Ce qui est de sa compétence c'est la question du statut des fonctionnaires, l'organisation du système des retraites, le travail administratif. Il est de sa compétence théorique, mais certainement pas de sa compétence pratique de prendre le budget et de faire des réductions de dépenses dans les matières dont elle n'a pas à connaître ».

D'autre part « si les délégués des gouvernements à la Conférence du Travail faisaient des propositions extravagantes, la quatrième Commission pourrait leur adresser des remontrances ».

La proposition de M. Reveillaud posait le principe d'une distinction extrêmement heureuse qui devait être adoptée dans ses gran-

des lignes. Sur cette base un *modus vivendi* s'est établi facilement.

L'autonomie budgétaire du Bureau international du Travail est admise en principe mais limitée en certains cas. L'Assemblée, représentée par la quatrième Commission, n'entravera pas au point de vue financier les tâches propres du Bureau à condition que pour les questions d'ordre général ou bien celles qu'il a en commun avec le Secrétariat, le Bureau s'incline devant les décisions de l'Assemblée.

Ainsi par exemple en ce qui concerne le traitement des fonctionnaires, la parité est établie entre les fonctionnaires du Secrétariat et ceux du Bureau de grade égal. Par contre en ce qui concerne l'établissement de son programme de travail, le Bureau jouit d'une liberté entière.

Enfin pour réaliser un accord entre le Directeur du Bureau d'une part et la Commission de Contrôle et la quatrième Commission d'autre part, et aussi pour assurer la suprématie financière de l'Assemblée, un autre moyen est possible et même recommandé. Les Gouvernements mécontents de l'augmentation des dépenses du Bureau international du Travail et d'une manière générale de l'extension prise par son budget peuvent en effet toujours faire part à la Conférence internationale du Travail de leurs préoccupations et de leurs desiderata en la matière.

Indiquons pour terminer que l'examen et l'approbation du projet de budget de la Cour permanente de Justice internationale par la quatrième Commission ne posent pas les mêmes problèmes et que les pouvoirs de celle-ci à son égard restent entiers.

CHAPITRE V

CONTROLE ET EXAMEN DES PROPOSITIONS DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES PAR LA COMMISSION DE CONTROLE ET LA COMMISSION DES FINANCES.

On vient de voir les stades successifs parcourus par le projet de budget qui établi d'abord par les fonctionnaires compétents est soumis ensuite au contrôle de la Commission de Contrôle, puis à l'examen de la quatrième Commission. Ce projet cependant ne contient pas toutes les propositions de dépenses, car depuis le mois d'avril où les fonctionnaires compétents ont exposé leurs demandes de crédits, des événements ont pu se produire à la suite desquels des dépenses nouvelles, non prévues d'abord, sont devenues indispensables. D'autre part, les Etats membres à qui, on le sait, le projet de budget a été communiqué après son contrôle par la Commission de Contrôle, peuvent avoir des propositions nouvelles à présenter. Les Commissions qui se sont réunies pendant les travaux de l'Assemblée peuvent avoir de leur côté des observations, des demandes à faire. L'ensemble de toutes ces propositions émanant des Etats membres, des Commissions, des fonctionnaires compétents eux-mêmes, et dont le caractère commun est de ne pas avoir été prévus dans le projet de budget, constitue ce qu'on convient d'appeler les propositions de crédits supplémentaires. Le régime et la procédure auxquels seront soumises ces propositions posent une série de problèmes extrêmement graves et particulièrement embrouillés que nous allons chercher à résoudre dans les pages qui vont suivre. Le texte des articles 16a et 16c du Règlement qui concernent les propositions de crédits supplémentaires, est en effet particulièrement confus, ainsi qu'on pourra le voir. Encore qu'elle ait été remaniée un grand nombre de fois, à cause de cela

peut-être, la rédaction de ces articles est criticable sur un grand nombre de points ainsi que nous aurons à le montrer.

I

Les problèmes qui se posent

§ 1. — LES PROPOSITIONS DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

L'idée à mettre à la base de la procédure visant à l'admission au budget définitif soumis à l'approbation de l'Assemblée, des propositions de crédits supplémentaires, est que ces propositions, qui n'ont pas subi comme celles contenues dans le projet de budget, le contrôle de la Commission de Contrôle et l'examen de la quatrième Commission, doivent être soumis à ce contrôle et à cet examen avant de pouvoir être admis à l'approbation de l'Assemblée. Les textes sont en effet formels. L'article 16 du Règlement financier dispose dans son alinéa 1^{er} : « La Commission examine annuellement le budget » et l'alinéa dernier de l'article 14 du Règlement intérieur de l'Assemblée, est encore plus explicite : « Aucune résolution entraînant des dépenses ne pourra, en aucun cas, être votée par l'Assemblée avant que la Commission des Finances ait, en tenant compte des dispositions budgétaires générales, donné son avis sur l'opportunité des dépenses proposées ».

Les propositions de crédits supplémentaires doivent donc subir le contrôle de la Commission de Contrôle et l'examen de la quatrième Commission. Une procédure spéciale est prévue à cet effet par les articles 16a et 16c du Règlement financier dont nous donnons ci-dessous *in-extenso*, le texte embrouillé et difficilement intelligible.

Voici d'abord le texte de l'article 16a :

« 1. Toutes propositions de dépenses autres que celles comprises au budget primitivement communiqué aux Membres de la Société doivent parvenir au Secrétaire général un mois au moins avant la date fixée pour l'ouverture de la session de l'Assemblée.

Si une proposition de cette nature parvient moins d'un mois avant

l'ouverture de la session ou est déposée au cours de la session, la procédure suivante lui sera appliquée :

a) Elle sera renvoyée directement par le Secrétaire général à la Commission de Contrôle, qui fera rapport sur ses conséquences financières d'ordre général ;

b) A moins que l'Assemblée ou la Commission des finances sur le vu du rapport de la Commission de Contrôle et par une résolution spéciale adoptée à la majorité des deux tiers, ne décide de l'examiner pendant la session en cours, la proposition sera ajournée jusqu'à la session suivante de l'Assemblée ;

c) S'il est décidé d'examiner la proposition pendant la session en cours, la procédure ordinaire prévue pour les crédits supplémentaires sera appliquée, sauf que le vote d'un crédit par la Commission des finances exigera une majorité des deux tiers.

2. Le Secrétaire général insère les estimations visées par l'alinéa premier ci-dessus, ainsi que les estimations relatives à toutes augmentations du budget du Secrétariat qu'il juge lui-même nécessaire de proposer, dans un budget supplémentaire unique qui est communiqué aux Membres de la Société, ainsi qu'à la Commission de Contrôle, deux semaines avant l'ouverture de la session de l'Assemblée. »

Et le texte de l'article 16c :

« 1. Les demandes de crédits ayant fait l'objet, par application de l'alinéa 5 de l'article 16, d'un rapport spécial de la Commission de Contrôle, ainsi que les diverses prévisions figurant dans le budget supplémentaire, seront soumises à la procédure suivante :

a) Lorsque l'examen des objets auxquels s'appliquent les demandes de crédits en question est renvoyé par l'Assemblée à une Commission autre que la Commission des finances, cette Commission reçoit en communication toute la documentation y afférente. Si cet examen aboutit à un avis favorable, la Commission saisie étudie les prévisions de dépenses et, le cas échéant, les modifie de façon à les adapter aux recommandations formulées par elle. Le rapport de la Commission, s'il est favorable à l'inscription d'un crédit, est transmis directement à la Commission de Contrôle qui vérifie les prévisions de dépenses ; il est ensuite soumis à la Commission des finances, avec un rapport de la Commission de Contrôle. Toutefois, le rapport de la Commission compétente (autre que la Commission des finances), doit parvenir à la Commission de Contrôle dans les quinze premiers jours de l'ouverture de la session de l'Assemblée. Si ce rapport ne parvient à la Commission de Contrôle qu'après l'expiration de ce délai, l'examen du crédit est ajourné à la session suivante de l'Assemblée, à moins que la Commission des finances, statuant à la majorité des deux tiers, n'en décide autrement, auquel cas la proposition est renvoyée à la Commission de Contrôle pour examen et rapport dans le plus bref délai possible ;

b) Dans les autres cas, les demandes de crédits sont envoyées à la Commission des finances, avec les observations de la Commission de Contrôle.

2. Les règles énoncées au paragraphe 1-a ci-dessus sont également applicables dans tous les cas où : 1° les propositions de dépenses autres que celles comprises au budget communiqué aux Membres de la Société ou au budget supplémentaire sont renvoyées par l'Assemblée à une de

ses commissions autres que la Commission des finances ; 2° une commission autre que la Commission des finances adopte spontanément des propositions susceptibles d'entraîner une augmentation du budget tel qu'il a été primitivement communiqué aux Membres de la Société. »

Cherchons d'abord à clarifier ces textes.

Un examen attentif nous montre que parmi les propositions de crédits supplémentaires on peut distinguer d'abord le groupe de celles qui composent le budget supplémentaire dont parle l'alinéa 2 de l'article 16a et qui proviennent d'une double origine.

Les propositions de crédits supplémentaires qui composent le budget supplémentaire sont en effet d'abord « toutes propositions de dépenses autres que celles comprises au budget » primitif et qui parviennent au Secrétariat dans un certain délai (article 16a, alinéa 1) et d'autre part « les estimations relatives à toutes augmentations du budget du Secrétariat » que le Secrétaire général « juge lui-même nécessaires de proposer » (article 16a, alinéa 2).

Mais toutes les propositions de crédits supplémentaires ne figurent pas dans ce budget supplémentaire de l'article 16a, alinéa 2 dont nous venons de préciser le contenu.

Ce sont celles qui émises trop tardivement par les Etats, n'ont pu être insérées dans ce budget supplémentaire. Ce sont aussi celles dont l'origine nous est indiquée par la deuxième subdivision de l'alinéa 2 de l'article 16c : « une commission autre que la Commission des Finances adopte spontanément des propositions susceptibles d'entraîner une augmentation du budget... »

En effet les diverses propositions adoptées par les Commissions de l'Assemblée auront forcément un aspect financier qui pourra avoir pour conséquence une augmentation du projet de budget primitif.

Par les considérations qui précèdent on voit que les propositions de crédits supplémentaires appartiennent à deux catégories : celles appartenant au budget supplémentaire dont le contenu a été précisé plus haut, et d'autre part celles non comprises dans ce budget et émanant soit des Etats soit des diverses Commissions de l'Assemblée. Toutes ces propositions vont être soumises au contrôle de la Commission de Contrôle et à l'examen de la quatrième Commission.

De graves difficultés vont apparaître de ce chef.

§ 2. — PROBLÈMES QUE POSE L'EXISTENCE DES PROPOSITIONS
DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

Remarquons tout d'abord que le dépôt des propositions composant le budget supplémentaire tend à empêcher la quatrième Commission de remplir efficacement sa tâche. En effet, si le nombre de ces propositions est trop considérable, la quatrième Commission, saisie au dernier moment, ne pourra pas étudier suffisamment ces propositions et les contrôler efficacement. Deux semaines avant l'ouverture de l'Assemblée le budget supplémentaire est en effet communiqué à la Commission de Contrôle, ainsi qu'en dispose l'article 16a *in fine*. Si le moindre retard se produit dans l'exercice du contrôle de celle-ci et si son rapport parvient trop tard à la quatrième Commission, celle-ci se trouvera débordée.

La tâche de la quatrième Commission était rendue encore plus difficile à cause de l'adoption au dernier moment par les différentes Commissions ou de l'introduction tardive par les Etats, des propositions de crédits supplémentaires. Dès 1927 M. van Eysinga, qui présidait à l'époque la quatrième Commission dénonçait (1) avec énergie cette pratique néfaste en demandant par une lettre adressée aux Présidents des cinq autres Commissions de l'Assemblée « de bien vouloir faire connaître aussitôt que possible les crédits supplémentaires qui pourraient prendre leur origine dans les travaux de ces Commissions ». Et aussi montrait (2) par ailleurs les inconvénients pour la quatrième Commission du fait que l'« on est obligé de s'occuper trop tard des propositions de crédits supplémentaires ».

Celles émanant au dernier moment des Etats ou des Commissions venant s'ajouter à celles pouvant être transmises par le budget supplémentaire, contribuaient puissamment à entraver l'efficacité de l'examen de la quatrième Commission.

Une autre difficulté, encore plus grave, était soulevée par les rapports de la quatrième Commission avec les autres Commissions de l'Assemblée. On a vu que celles-ci votaient au dernier moment des propositions de crédits supplémentaires. Quels allaient être vis-à-vis de ces propositions l'attitude et les pouvoirs de la qua-

(1) A. 1927, C. IV, p. 10.

(2) *Ibid.*, p. 14.

trième Commission ? Devait-elle simplement les subir et les enregistrer, ou fallait-il admettre qu'elle pourrait s'élever contre elles, s'opposer à leur adoption. On voit immédiatement qu'adopter la première solution c'était refuser à la quatrième Commission tout pouvoir efficace en matière financière, puisqu'elle aurait été privée ainsi de son pouvoir de décision et n'aurait pu exercer entre les différentes activités de la Société des Nations le rôle de coordination qui lui incombe.

Telles sont sommairement esquissées les deux difficultés que pose l'introduction des propositions de crédits supplémentaires.

Au cours de ce Chapitre, nous verrons la manière dont les difficultés ont été surmontées et résolues les questions qu'elles posent. La première de ces difficultés sera étudiée dans les sections II et III qui traiteront respectivement de la procédure à laquelle sont soumises les propositions de crédits supplémentaires et du contrôle spécial qui s'exerce sur la recevabilité de celles de ces propositions qui sont par trop tardives. La section IV et dernière sera consacrée à l'étude de la deuxième difficulté et traitera de la manière dont la quatrième Commission arrive à coordonner les initiatives nouvelles des autres commissions de l'Assemblée.

II

Procédure normale de Contrôle et d'Examen des propositions de crédits supplémentaires

Le principe de la solution en matière de contrôle et d'examen de ces propositions de crédits supplémentaires ne fut dégagé que lentement.

Dans ces conditions, un bref historique s'impose.

§ 1. — HISTORIQUE DU PRINCIPE DE LA SOLUTION

Dès 1923 l'Assemblée avait posé la règle générale qu'aucune proposition ne pourrait être soumise à son approbation avant d'avoir été examinée au point de vue financier par la Commission de Contrôle. Cette importante modification qui perfectionnait la

procédure du contrôle financier avait été réalisée à la suite d'une proposition britannique (1) visant « à soumettre à l'examen et à l'approbation de la Commission de Contrôle, avant leur adoption par l'Assemblée, tous les crédits supplémentaires, toutes les propositions présentées au cours de la session de l'Assemblée et impliquant des dépenses nouvelles ».

En effet, ainsi que M. Osusky le faisait remarquer (2) trois années plus tard, « la quatrième Commission saisie à la onzième heure de projets de résolution », qui d'autre part n'avaient pas été soumis à la Commission de Contrôle, « n'avait pas eu le temps de les examiner ».

A la suite de l'adoption de la proposition britannique, il fut décidé d'insérer dans le Règlement un article 16 b ainsi conçu : « La Commission de Contrôle devra tenir chaque année une session pendant la session de l'Assemblée. »

De cette manière était assurée la possibilité de l'exercice d'un contrôle par la Commission de Contrôle des propositions de crédits supplémentaires émanant des Commissions de l'Assemblée (cas visé par l'article 16 c, 2^e alinéa, 2^e subdivision). Une lacune grave était comblée dans le système de contrôle, car jusqu'alors, suivant l'expression de M. Osusky, « n'importe quelle Commission pouvait saisir l'Assemblée d'une proposition quelconque relative à de nouvelles activités ».

Les propositions de crédits supplémentaires, comprises dans le budget supplémentaire, étaient d'autre part renvoyées à la « Commission de Contrôle deux semaines au moins avant l'ouverture de la session de l'Assemblée » (article 16 a *in fine*).

La procédure de contrôle sur toutes les propositions de crédits supplémentaires (qu'elles fassent ou non partie du budget supplémentaire) est désormais celle-ci : avant d'être présentées à la quatrième Commission elles subissent le contrôle de la Commission de Contrôle.

Une légère différence est à noter pourtant : tandis que les propositions comprises dans le budget supplémentaire sont communiquées à la Commission de Contrôle, puis transmises par celle-ci à l'Assemblée qui les renvoie à la quatrième Commission, les propositions non comprises dans ce budget connaissent une autre procédure. En ce qui concerne plus particulièrement les propositions

(1) A. 1923, C. IV, p. 11.

(2) A. 1926, C. IV, p. 43.

émanant des Commissions, l'article 16 c, alinéa 2, renvoie (d'une manière du reste défectueuse, comme nous le montrerons par la suite) à la procédure prévue par l'alinéa premier du même article. « Le rapport de la Commission... est transmis directement à la Commission de Contrôle. Il est ensuite soumis à la Commission des finances. »

On voit immédiatement les différences de cette procédure d'avec celle suivie pour le budget supplémentaire. Celui-ci était soumis à la Commission de Contrôle, communiqué à l'Assemblée, transmis à la quatrième Commission. Dans le cas des propositions autres que celles comprises au budget supplémentaire, le circuit est légèrement modifié par la suppression de l'étape intermédiaire : il n'y a pas de communication à l'Assemblée. Les auteurs du Règlement ont en effet voulu éviter une complication inutile et supprimé cette communication. Celle-ci, qui se comprend pour le budget supplémentaire par la nécessité du renvoi à la quatrième Commission des questions financières, inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée (voir à ce sujet la procédure décrite dans le Chapitre précédent), devient superflue du moment que le renvoi aux Commissions des problèmes qui les concernent est déjà effectué. Il serait illogique, une fois que la Commission de Contrôle a contrôlé les propositions non comprises au budget supplémentaire, de l'obliger à transmettre son rapport à l'Assemblée dont le rôle serait uniquement de le renvoyer à la quatrième Commission. Il est beaucoup plus normal que le rapport de la Commission de Contrôle, qui concerne les propositions susdites, soit transmis directement à la quatrième Commission et ne passe pas par l'intermédiaire de l'Assemblée.

Nous signalerons aussi une autre différence : tandis que le budget supplémentaire est examiné par la Commission de Contrôle *avant* la session de l'Assemblée (article 16 a *in fine*), les autres propositions sont soumises à ce contrôle *pendant* cette session (article 16 c, alinéa 1-a).

Mais ce ne sont là que différences de détail : le principe demeure entier pour toutes les propositions de crédits supplémentaires quelle que soit leur origine : avant de parvenir à la quatrième Commission, elles doivent avoir été contrôlées par la Commission de Contrôle.

Au moment de la consécration de ce principe par l'insertion dans le Règlement financier de textes nouveaux qui l'appliquaient,

des difficultés terminologiques se présentèrent. Les propositions britanniques qui étaient à l'origine de la réforme étaient en effet ainsi conçues : « tous les crédits supplémentaires, toutes les propositions présentées au cours de la session de l'Assemblée et impliquant des dépenses nouvelles, devraient être approuvés par la Commission de Contrôle avant d'être adoptés ».

M. Reveillaud s'éleva très justement et avec énergie contre l'adoption d'un texte semblable qui créait une regrettable équivoque en donnant à « croire que la Commission de Contrôle obtiendrait ainsi une espèce de droit de veto et que l'Assemblée ne saurait encourir aucune dépense sans l'assentiment de cette Commission. S'il en était réellement ainsi, il serait porté atteinte aux droits de la quatrième Commission et de l'Assemblée ».

L'observation était juridiquement très fine. Il fallut donc se mettre en quête d'une nouvelle rédaction qui finalement fut la suivante (1) : « Il y aura lieu... de soumettre les propositions de crédits à la Commission de Contrôle qui fera un rapport. » Sous cette forme plus correcte, les propositions britanniques furent adoptées et le texte du Règlement financier mis en accord avec elles.

On voit ainsi toute la portée de la réforme qui permit à la quatrième Commission l'examen efficace des propositions de crédits supplémentaires, qu'elles soient contenues dans le budget supplémentaire ou aient une autre origine. La quatrième Commission ne saurait plus être surprise, puisque les propositions sont dans tous les cas renvoyées d'abord à la Commission de Contrôle, qui adresse à la quatrième Commission un rapport sur la vue duquel celle-ci peut prendre une décision.

En 1925, M. Osusky proposait (1) à la quatrième Commission de discuter immédiatement, et sans en référer à la Commission de Contrôle, une proposition de crédit supplémentaire. M. van Eysinga s'éleva contre une prétention semblable en déclarant « qu'il serait extrêmement désirable au point de vue financier, que la quatrième Commission ne procédât à aucun vote sans avoir obtenu l'avis préalable de la Commission de Contrôle. »

Il appartenait d'autre part à M. Reveillaud (2) de montrer le parallélisme existant entre la nécessité d'un examen préalable par la Commission de Contrôle de toute résolution entraînant des dépenses avant toute décision de la quatrième Commission, et l'obli-

(1) A. 1925, C. IV, p. 60-61.

(2) A. 1924, C. IV, p. 25.

gation d'une consultation de la quatrième Commission avant la décision de l'Assemblée (alinéa 2 *in fine* de l'article 14 du Règlement intérieur de l'Assemblée) : « Le texte... exigeant que les propositions de dépenses nouvelles viennent devant la quatrième Commission avant d'être soumises à l'Assemblée,... a été établi pour servir en quelque sorte de défense à l'Assemblée contre les effets de l'enthousiasme, qui suit un discours éloquent ; de même que le dernier texte, aussi appelé proposition britannique, a été établi dans le but de protéger la quatrième Commission contre un danger semblable. »

§ 2. — LA PROCÉDURE

La procédure qui aboutit à l'adoption des propositions de crédits supplémentaires nous est indiquée par l'article 16c du Règlement que nous avons cité plus haut et auquel on se reportera avec profit pour l'intelligence de ce qui va suivre.

Voyons d'abord « les prévisions figurant dans le budget supplémentaire ». Elles peuvent être soumises à deux procédures distinctes : l'une, qui est la plus simple, vise le cas le plus général. C'est la procédure de l'article 16c, alinéa 1-b : « les demandes de crédits sont envoyées à la Commission des finances avec les observations de la Commission de Contrôle ».

L'autre procédure, celle de l'alinéa 1-a, vise une hypothèse plus spéciale et aussi plus compliquée, celle du renvoi par l'Assemblée des propositions nouvelles, émanant par exemple du Secrétariat général, à une Commission de l'Assemblée autre que la Commission des finances, renvoi destiné à faire étudier par cette Commission l'aspect technique de cette proposition. « Cette commission », nous dit l'alinéa 1-a, « reçoit en communication toute la documentation y afférente. Si cet examen aboutit à un avis favorable, la Commission saisie étudie les prévisions de dépenses, et le cas échéant les modifie de façon à les adapter aux recommandations formulées par elle. Le rapport de la Commission, s'il est favorable à l'inscription d'un crédit, est transmis directement à la Commission de Contrôle qui vérifie les prévisions de dépenses ; il est ensuite soumis à la Commission des Finances avec un rapport de la Commission de Contrôle. »

L'hypothèse est ici plus compliquée en ce que nous voyons s'intercaler dans le circuit normal : Secrétariat général, - Commission de Contrôle, - Assemblée, - Commission des Finances, - deux étapes supplémentaires. En effet, dans la procédure de l'alinéa 1-*a* nous avons le circuit : Secrétariat général, - Commission de Contrôle, - Assemblée, - Commission technique - à nouveau Commission de Contrôle, - Commission des Finances.

Notons que ce circuit peut admettre une variante par le remplacement des deux étapes : Commission technique, - Commission de Contrôle, - Commission des Finances, par le renvoi direct de la Commission technique à la Commission des Finances. Le second passage par la Commission de Contrôle de ces propositions de crédits supplémentaires, n'est nécessaire que si l'examen de ces propositions par la Commission technique « aboutit à un avis favorable », et si cette Commission « les modifie de façon à les adapter aux recommandations formulées par elle ». Dans ce cas, « le rapport de la Commission, s'il est favorable à l'inscription d'un crédit, est transmis directement à la Commission de Contrôle qui vérifie les prévisions de dépenses ; il est ensuite soumis à la Commission de Contrôle. »

En effet, s'il en était autrement, si les modifications de la Commission technique étaient renvoyées directement à la quatrième Commission, il y aurait eu là une procédure absolument contraire au principe fondamental, que nous avons dégagé plus haut, et, en vertu duquel, aucune proposition de dépense ne saurait être soumise à la quatrième Commission, avant d'avoir été contrôlée par la Commission de Contrôle. Celle-ci « vérifie les prévisions de dépenses » de la Commission technique, contrôle les modifications que celle-ci a pu être amenée à faire au budget supplémentaire, déjà contrôlé une première fois (article 16*a in fine*) par la Commission de Contrôle. C'est seulement après ce contrôle, et éclairée par lui, que la quatrième Commission devra se prononcer.

Dans le cas où l'examen par la Commission technique des propositions envisagées aboutit à un avis défavorable, ou bien aboutit à un avis favorable, mais sans que la Commission technique trouve nécessaire de modifier ces propositions, le retour devant la Commission de Contrôle devient inutile, puisque par hypothèse, les propositions que la Commission de Contrôle a contrôlé déjà (article 16*a in fine*), n'ont été du fait de leur examen par la Commission technique, l'objet d'aucune modification. Dans ce cas, les pro-

positions sont renvoyées directement par la Commission technique à la Commission des Finances.

Comme on le voit, cette procédure est plus simple que celle qui s'applique dans le cas où la Commission technique modifie les propositions de dépenses initiales du budget supplémentaire ; elle n'en est pas moins plus compliquée que celle du cas général, visé par l'article 16c, alinéa 1-b, puisqu'elle comporte une étape de plus que celle-ci, du fait de renvoi du budget supplémentaire à une Commission technique.

Les deux procédures du premier alinéa de l'article 16c, que nous venons d'étudier ainsi, ne s'appliquent pas seulement aux propositions comprises dans le budget supplémentaire. Elles concernent aussi les demandes de crédits, visées par l'alinéa 5 de l'article 16, qui, inscrites au projet de budget, exigent de l'avis de la Commission de Contrôle « un examen spécial de la part de l'Assemblée ». Ces demandes de crédits, dont nous avons mentionné l'existence dans le Chapitre précédent, font l'objet de rapports spéciaux de la Commission de Contrôle à l'Assemblée qui, soumettant ces demandes à un examen approfondi, peut, ou bien les renvoyer à une Commission technique (procédure de l'article 16c, alinéa 1-a) ou bien, trouvant qu'il n'y a pas lieu de les étudier spécialement, les faire rentrer dans le cas général par le renvoi direct à la quatrième Commission (procédure de l'article 16c, alinéa 1-b). Ce renvoi au régime de droit commun indique que, de l'avis de l'Assemblée, il n'y a pas lieu de s'attacher spécialement aux desiderata, exprimés dans le rapport de la Commission de Contrôle.

La procédure de l'alinéa 1-a de l'article 16c ne s'applique pas seulement aux propositions, contenues dans le budget supplémentaire, ou celles ayant fait partie du projet de budget, mais soumises au régime de l'alinéa 5 de l'article 16, que nous venons de retracer. Elle concerne aussi toutes les propositions de crédits supplémentaires émanant des Commissions comme aussi certaines des propositions émanant des Etats et formulées trop tardivement pour être inscrites au budget supplémentaire.

L'alinéa 2 de l'article 16c dispose en effet : « Les règles énoncées au paragraphe 1-a ci-dessus sont également applicables dans tous les cas où : 1° les propositions de dépenses, autres que celles comprises au budget communiqué aux membres de la Société ou au budget supplémentaire, sont renvoyées par l'Assemblée à une de ses commissions autres que la Commission des Finances ; 2° une

commission, autre que la Commission des Finances, adopte spontanément des propositions, susceptibles d'entraîner une augmentation du budget, tel qu'il a été primitivement communiqué aux membres de la Société. »

La manière dont est rédigé l'alinéa 2 de l'article 16c prête le flanc à de sévères critiques. D'après ce texte les deux catégories de propositions de crédits supplémentaires sont également soumises à la procédure de l'alinéa 1-a du même article.

Nous n'aurons presque rien à dire en ce qui concerne les propositions de la première catégorie, qui par définition, sont renvoyées par l'Assemblée à une de ces Commissions autres que la Commission de Contrôle et qui, pour parvenir à la Commission des Finances après contrôle de la Commission de Contrôle subissent intégralement la procédure de l'alinéa 1-a.

Indiquons pourtant que les propositions de cette catégorie doivent obligatoirement, et quel qu'ait été l'avis de la Commission de renvoi, être transmises à la Commission de Contrôle contrairement à ce qui se passe pour les propositions contenues dans le budget supplémentaire qui ne reviennent devant la Commission de Contrôle que si elles ont été l'objet de modifications de la part de la Commission de renvoi.

En effet, les propositions qui constituent la première catégorie, visée par l'alinéa 2 de l'article 16c, n'ont pas subi par définition le contrôle de la Commission de Contrôle, et dans ces conditions doivent obligatoirement, au sortir de la Commission de renvoi et avant de parvenir à la quatrième Commission, passer par cette Commission de Contrôle.

Il est regrettable que le texte de l'alinéa 2 de l'article 16c renvoie brutalement à la procédure de l'alinéa 1-a du même article, sans être plus explicite et plus précis sur ce sujet.

Mais nous nous inscrivons en faux contre l'affirmation de l'alinéa 2, que les propositions de dépenses de la deuxième catégorie, celles adoptées spontanément par les Commissions, subissent aussi cette procédure. Cela n'est pas exact. La rédaction du texte de l'alinéa 2 « les règles énoncées au paragraphe 1-a ci-dessus sont également applicables dans tous les cas où... 2° une commission autre que la Commission des finances, etc. » est critiquable. Elle renvoie brutalement à la procédure de l'alinéa 1-a. Celle-ci pourtant n'est pas intégralement applicable aux propositions de dépenses de la deuxième catégorie de l'alinéa 2.

Reportons-nous au texte de l'alinéa 1-a. Nous voyons alors que les deux premières phrases de cet alinéa ne concernent aucunement les propositions qui nous occupent. Une fois qu'elles ont été émises par les Commissions, elles ne sont pas renvoyées par l'Assemblée à une « Commission autre que la Commission des finances » avec « toute la documentation y afférente ». N'étant pas saisie, aucune Commission n'a à étudier « les prévisions de dépenses » et encore moins à les modifier le cas échéant. Toutes ces dispositions ne nous intéressent aucunement en ce qui concerne les propositions adoptées par les Commissions qui composent la deuxième catégorie des propositions visées par l'alinéa 2.

La vérité est que la procédure qui s'appliquera à ces propositions est bien celle qui est décrite par l'alinéa 1-a, mais seulement à partir de la troisième phrase de ce texte, celle qui commence par les mots : « le rapport de la Commission, s'il est favorable, etc... » La procédure décrite par les deux premières phrases de l'alinéa 1-a, si elle s'applique aux propositions de la première catégorie de l'alinéa 2, ne concerne nullement celles de la seconde. Celles-ci, en effet, une fois adoptées par les Commissions, sont soumises à la Commission de Contrôle, puis transmises à la quatrième Commission. La procédure qui les concerne est plus simple que celle qui s'applique aux propositions de la première catégorie de l'alinéa 2, puisqu'elle ne fait pas intervenir les deux premières phrases de l'alinéa 1-a.

On voit dès lors en quoi le texte de l'alinéa 2 est critiquable. Il a tort en effet de laisser croire que les propositions de crédits supplémentaires des deux catégories qu'il vise sont soumises à une procédure identique, celle de l'alinéa 1-a. En réalité il n'en est rien. Tandis que les propositions de la première catégorie sont soumises à toutes les dispositions de cet alinéa 1-a, certaines de ces dispositions seulement s'appliquent aux propositions de la deuxième catégorie. Cette généralisation hâtive du texte du deuxième alinéa, son manque regrettable de précision méritaient à notre sens d'être mis en évidence.

Ainsi on le voit, une procédure complexe a été élaborée qui permet d'éviter à la quatrième Commission d'être surprise. Toutes les propositions de crédits supplémentaires, qu'elles soient inscrites au budget supplémentaire ou non, sont obligatoirement soumises à la Commission de Contrôle avant de parvenir à la quatrième Commission. Les cas les plus compliqués et les plus divers, qui comme

on vient de le voir constituent parfois un véritable labyrinthe, sont finalement soumis à un régime unique, aboutissant à la même solution : la réalisation du double examen par la Commission de Contrôle et la quatrième Commission.

III

Contrôle spécial de recevabilité des propositions tardives

Toutes les propositions de crédits supplémentaires ne sont pas admises à ce double contrôle. Certaines d'entre elles, trop tardives, peuvent être arrêtées par un barrage qui ne leur permet pas d'être prises en considération et qui facilite la tâche de la Commission des Finances en la désencombrant.

§1. — DOMAINE D'APPLICATION DU CONTRÔLE

Étudions d'une manière détaillée les modalités de ce barrage qui s'exerce en matière de crédits supplémentaires sur les propositions tardives.

A) Propositions sur lesquelles le contrôle ne s'exerce pas

Indiquons tout de suite les cas où ce barrage n'intervient pas et où les propositions de crédits supplémentaires parviennent sans encombre par la procédure que nous avons décrite jusqu'à la quatrième Commission.

Pour pouvoir être admises à suivre cette procédure, les propositions de crédits supplémentaires doivent remplir une première condition de recevabilité indiquée par l'alinéa 1 de l'article 16a : « Toutes propositions de dépenses autres que celles comprises au budget primitivement communiqué aux membres de la Société doivent parvenir au Secrétaire général un mois avant la date fixée pour l'ouverture de la session de l'Assemblée ».

Si cette condition est remplie, si la proposition est parvenue

dans le délai fixé au Secrétariat, cette proposition est admise à la procédure normale, est insérée dans le budget supplémentaire, soumise avec celui-ci au contrôle de la Commission de Contrôle, renvoyée enfin à l'Assemblée 16a *in fine*.)

Ici deux hypothèses pourront se produire. Ou bien la proposition envisagée sera renvoyée par l'Assemblée à la quatrième Commission (procédure de l'article 16c alinéa 1-b) et dans ce cas il n'y aura rien de particulier à signaler, ou bien « l'examen des objets auxquels s'appliquent les demandes des crédits en question, est renvoyé par l'Assemblée à une Commission autre que la Commission des finances ». Dans ce cas, et conformément à la procédure que nous avons exposée plus haut, la Commission saisie étudie la proposition et rédige un rapport. Ici deux hypothèses devront être distinguées.

Si ce rapport est défavorable à la proposition envisagée ou s'il lui est favorable et ne la modifie en rien, cette proposition parvient directement à la Commission des finances, qui sur le vu du rapport de la Commission de Contrôle (article 16a *in fine*) et du rapport de la Commission saisie aura à se prononcer sur son adoption. Dans ce cas, pas de difficulté non plus.

Si au contraire le rapport de la Commission saisie est favorable à l'adoption de la proposition et lui apporte quelques modifications, la Commission de Contrôle sera à nouveau saisie pour étudier ces modifications. Mais alors les choses se compliquent par l'apparition d'un second barrage.

En effet pour permettre à la Commission de Contrôle d'exercer un contrôle approfondi et efficace sur la proposition de crédit supplémentaire dans la forme nouvelle que lui a donné la Commission technique qui vient de l'étudier, pour éviter un vote par surprise au dernier moment, il faut que le rapport de cette Commission à qui l'Assemblée a renvoyé l'étude du crédit, parvienne à la Commission de Contrôle dans un certain délai conformément aux dispositions de l'article 16c, alinéa 1-a : « Toutefois, le rapport de la Commission compétente (autre que la Commission des finances) doit parvenir à la Commission de Contrôle dans les quinze premiers jours de l'ouverture de la session de l'Assemblée ».

Disons pour être complet que ce second barrage s'applique non seulement aux propositions contenues dans le budget supplémentaire, mais aussi à celles qui forment la première catégorie de l'alinéa 2 de l'article 16c et qui sont on s'en souvient « les proposi-

tions de dépenses autres que celles comprises au budget communiqué aux membres de la Société ou au budget supplémentaire » et « renvoyées par l'Assemblée à une de ses commissions autre que la Commission des finances ».

Le barrage s'applique également à la deuxième catégorie des propositions dont parle le même alinéa 2 de l'article 16c et qui est, on l'a vu, constituée par les propositions émanant en cours de session des diverses Commissions techniques.

Il convient de remarquer que dans ce cas c'est la *proposition de la Commission d'origine* qui doit parvenir dans les quinze jours de l'ouverture de la session de l'Assemblée à la Commission de Contrôle. Dans le cas des propositions figurant au budget supplémentaire, c'était le *rapport de la Commission de renvoi* qui devait être soumis à la Commission de Contrôle dans le même délai.

Ainsi toute proposition de crédits supplémentaires, pour échapper aux barrages et être immédiatement admise au bénéfice des procédures diverses qui ont été décrites plus haut, doit parvenir au Secrétariat un mois avant l'ouverture de la session de l'Assemblée, ce qui lui permet d'être automatiquement admise à figurer dans le budget supplémentaire. D'autre part, toutes les propositions, qu'elles figurent ou non au budget supplémentaire, doivent parvenir dans les quinze premiers jours de l'ouverture de la session à la Commission de Contrôle dans tous les cas où celle-ci est appelée à les examiner (article 16c alinéa 1-a).

B) *Propositions sur lesquelles le contrôle s'exerce.*

Mais que se passe-t-il dans les cas où les propositions de crédits supplémentaires ne parviennent pas en temps voulu au Secrétariat ou arrivent trop tard à la Commission de Contrôle ?

Une proposition tardive ne sera-t-elle jamais prise en considération ? Les auteurs du Règlement financier ne se sont pas montrés aussi sévères, aussi inexorables. Pour des considérations, que nous aurons tout à l'heure à étudier dans le détail, ils n'ont pas voulu que les propositions tardives soient repoussées automatiquement. Elles pourront être déclarées recevables, mais seulement après un examen spécial qui portera sur leur urgence et le degré d'importance qu'elles présentent. L'examen de recevabilité montrera si ces propositions doivent être rejetées ou bien être admises

au bénéfice de la procédure commune qui les soumettra au contrôle de la Commission de Contrôle et à l'examen de la quatrième Commission, selon les modalités exposées plus haut.

Nous venons de voir les cas où les propositions sont admises automatiquement, où aucun barrage ne les arrête, aucun contrôle ne s'exerce sur leur recevabilité. Voyons maintenant la situation inverse, déterminons les cas où un contrôle s'exerce sur ces propositions tardives. Cherchons en un mot à déterminer le domaine d'application de ce contrôle dont nous étudierons tout à l'heure la nature et la portée.

Les propositions de crédits supplémentaires sur lesquelles s'exerce un contrôle de recevabilité sont les propositions tardives qui ne sont pas parvenues en temps dû au Secrétariat ou à la Commission de Contrôle.

Mais ici quelques précisions s'imposent.

Voyons d'abord quelles sont exactement les propositions visées par le texte de l'alinéa 1 de l'article 16a : « toutes propositions de dépenses autres que celles comprises au budget » et qui, si elles parviennent trop tard au Secrétariat, font l'objet d'un contrôle de recevabilité que détermine la suite du texte. Pour cela il convient de retracer l'évolution de la politique suivie vis-à-vis des propositions tardives de cette nature par la Société des Nations, politique dont les dispositions actuelles de l'article 16a marquent l'aboutissement.

A l'origine, une règle stricte écartait impitoyablement du budget supplémentaire les propositions tardives et les ajournait à la session suivante. Voici quel était alors le texte de l'article 16a : « Si une proposition reçue moins d'un mois avant l'ouverture de la session entraîne une augmentation du budget, ladite proposition est ajournée jusqu'à la session suivante de l'Assemblée ».

Cependant il apparut bientôt que cette barrière de l'article 16a était trop rigoureuse et qu'un assouplissement était indispensable. Nous avons déjà eu à plusieurs reprises l'occasion de marquer, et nous aurons à l'indiquer encore, le souci de souplesse qui est à la base de toute l'organisation financière de la Société des Nations. L'intransigeance aveugle et brutale n'est jamais de mise dans une institution internationale qui se fonde sur la compréhension réciproque et l'esprit de collaboration.

La barrière rigide de l'article 16a dans sa rédaction ancienne présentait l'obstacle grave de ne pas tenir compte des éventualités

imprévisibles qui peuvent constamment se produire et rendre tout à coup indispensable l'adoption de propositions de crédits supplémentaires, formulées au dernier moment. Il était inadmissible que ce qui pouvait être pour la Société une nécessité vitale vint se heurter à une barrière brutale, qui rendait impossible tout compromis, ne prévoyait aucune place pour l'exceptionnel.

Ainsi que M. Reveillaud devait le dire (1), il fallait « éviter qu'une réglementation trop stricte ne vienne mettre obstacle à l'adoption d'une proposition tout à fait inopinée, quoique d'importance vitale pour l'avenir de la Société ».

C'est à cause de cela qu'il fut admis en 1928 que les propositions tardives entraînant une augmentation du budget, pourraient, dans certains cas et à certaines conditions, être déclarées recevables.

Cependant, malgré ces dispositions adoucissantes, la barrière de l'article 16a continuait à être rigide et écartait un trop grand nombre de propositions. C'est pourquoi une nouvelle modification fut apportée à ce texte en 1930.

Elle fut particulièrement importante en ce qu'elle autorisa la recevabilité automatique des propositions tardives entraînant simplement une augmentation de crédits pour les postes déjà prévus au budget. Par contre « toute proposition de dépense s'appliquant à un objet nouveau » (2) devait faire l'objet d'un contrôle attentif, qui permettrait de se prononcer sur sa recevabilité ou son ajournement à la session suivante.

Désormais donc il convenait de distinguer parmi les propositions tardives, d'une part « toute proposition de dépense s'appliquant à un objet nouveau » qui dans le texte de l'article 16a du Règlement devint « toutes propositions de dépenses autres que celles comprises au budget » et qui pour être déclarées recevables devaient être soumises à un contrôle, et d'autre part les « propositions d'augmentation de crédits déjà inscrits au budget » et qui, elles étaient recevables *de plano* et sans aucun contrôle.

M. Reveillaud commenta brillamment le *distinguo* établi par la procédure nouvelle. « Un financier doublé d'un grammairien pourra chercher à nous embarrasser en nous disant : qu'est-ce que vous entendez exactement par propositions de dépenses autres que celles comprises au budget ? Ce que nous avons voulu dire dans notre

(1) A. 1928, C. IV, p. 85.

(2) A. 1929, C. IV, p. 78.

rédaction volontairement un peu obscure, c'est que nous ajournons les propositions s'appliquant à des fins nouvelles, caractérisées par ce fait qu'elles obligent à ouvrir des postes dans le budget ».

Avant de terminer cette étude sur les propositions de crédits qui ne sont pas parvenues dans les délais fixés au Secrétariat et qui pour être déclarées recevables sont soumises à un contrôle de recevabilité, nous aurions voulu dire rapidement quelques mots d'une interprétation admise officiellement comme commentaire des dispositions de l'article 16a, alinéa 1.

En effet en 1928, sous l'empire de l'ancien article 16a qui ajournait impitoyablement à la session suivante toute proposition parvenue au Secrétariat moins d'un mois avant la session de l'Assemblée, M. Hambro, délégué de la Norvège, souleva un problème délicat au sein de la quatrième Commission en déclarant (1) : « Il y a des pays comme l'Australie et la Nouvelle Zélande qui reçoivent les documents de la Société des Nations si tard, qu'ils ne pourraient jamais envoyer leurs propositions, s'ils avaient à en faire, assez tôt pour qu'aux termes de l'article 16a, elles puissent être transmises à l'Assemblée ».

M. Hambro formulait l'espoir que le Secrétaire général tiendrait compte de la situation spéciale des Etats d'outre-mer et ne refuserait pas « la transmission de propositions arrivées 28 jours, par exemple, avant l'ouverture de l'Assemblée. Les textes doivent être interprétés suivant l'esprit de la Société des Nations, et l'on doit se fonder sur des considérations d'équité plus encore que sur des considérations de droit strict. »

La proposition du délégué norvégien fut discutée par la Commission. M. Tumedei, représentant de l'Italie, s'opposa à l'argumentation de M. Hambro en montrant que sa proposition ouvrait la porte à l'arbitraire : « Il n'est pas possible d'admettre des tolérances en ce qui concerne le délai, étant donnée la difficulté de savoir où ces tolérances devraient s'arrêter ». Et comme M. Hoeffinger (Autriche), à la recherche d'une solution compromissive, proposait l'insertion dans le texte du Règlement d'un paragraphe « disant que les pays d'outre mer auront la faculté d'envoyer un préavis télégraphique, annonçant l'arrivée d'une proposition », le délégué italien fit très logiquement remarquer (2) qu'« une proposition envoyée télégraphiquement doit être jugée valable non seulement

(1) A. 1928, C. IV, p. 85.

(2) A. 1928, C. IV, p. 87.

pour les pays d'outre mer, mais encore pour les pays continentaux ».

Finalement dans le rapport général, soumis par la quatrième Commission à l'Assemblée et dont le rapporteur était M. Molloff (Bulgarie), la solution suivante fut consacrée (1) : « les propositions comportant une augmentation du budget visée par l'article 16a pourraient être formulées même par télégramme, pourvu que le télégramme contienne un exposé de motifs complets ou soit immédiatement suivi d'un exposé de motifs complet ».

La réforme de 1930 en remplaçant l'expression « proposition de dépense comportant une augmentation de budget » par « proposition de dépense autre que celle comprise au budget » a par contre coup modifié en pratique le domaine d'application de ce texte interprétatif.

Le texte interprétatif qui n'a pas été amendé en 1930 a en effet une portée plus vaste que celle des dispositions de l'alinéa 1 de l'article 16a dans sa nouvelle rédaction. D'après lui les propositions de dépenses, entraînant une augmentation du budget, peuvent être formulées télégraphiquement. Mais depuis la réforme de 1930 les Etats ne vont user de ce droit que pour les propositions de dépenses autres que celles comprises au budget. Ils ne s'en serviront plus pour faire parvenir plus rapidement au Secrétariat les propositions d'augmentation des crédits déjà inscrits au budget, puisque désormais ces propositions sont recevables de tout temps. Il nous a paru intéressant de noter au passage ce rétrécissement pratique du domaine d'application de la disposition interprétative considérée, alors que dans sa lettre cette disposition est demeurée la même.

Les développements précédents nous auront servi à préciser le champ d'application du contrôle de recevabilité concernant les propositions de crédits, parvenues en retard au Secrétariat.

En ce qui concerne le second contrôle, celui auquel sont soumises les propositions de crédits supplémentaires, qui ne sont pas parvenues à la Commission de Contrôle dans les quinze premiers jours de l'ouverture de la session de l'Assemblée (article 16c, alinéa 1-a *in fine*) son domaine d'application est encore plus délicat à déterminer.

Indiquons d'abord que ce contrôle porte sur celles des propositions inscrites au budget supplémentaire qui ayant fait l'objet,

(1) *Ibid.*, p. 195.

de la part de l'Assemblée, d'un renvoi à une Commission technique, ont été modifiées par celle-ci. On sait que, dans ce cas, ces propositions doivent être examinées par la Commission de Contrôle une deuxième fois. Si la Commission technique garde trop longtemps ces propositions et si, de ce fait, elles ne parviennent pas dans les quinze premiers jours de la session à la Commission de Contrôle, un contrôle spécial devra s'exercer sur leur recevabilité. Bien entendu ce contrôle n'a jamais lieu de s'appliquer sur celles des propositions comprises au budget supplémentaire, qui, n'ayant été l'objet d'aucune modification de la part des Commissions de renvoi, sont transmises directement à la quatrième Commission et évitent ainsi un second passage devant la Commission de Contrôle.

Une deuxième série de propositions, qui sont appelées à subir ce contrôle de recevabilité, est constituée par les propositions, émises en cours de session par les différentes Commissions et parvenues trop tard à la Commission de Contrôle (article 16c, deuxième catégorie de l'alinéa 2). Si une Commission de l'Assemblée émet une proposition durant la troisième semaine de la session par exemple, cette proposition ne pourra être examinée sur le fond par la Commission de Contrôle qu'après avoir été déclarée recevable par un contrôle approprié.

Une troisième série de propositions est également soumise au contrôle de l'article 16c, alinéa 1-a. Cette catégorie est constituée par les propositions émanant des Etats membres et arrivées au Secrétariat moins d'un mois avant l'ouverture de l'Assemblée. (Notons en passant que parmi ces propositions, les propositions de dépenses « autres que celles comprises au budget » primitif, auront déjà fait l'objet d'un premier contrôle, celui de l'article 16a, alinéa 1).

On voit que cette catégorie est différente des deux catégories précédentes de propositions soumises au second contrôle de recevabilité en ce que les propositions dont elle se compose ne font pas partie du budget supplémentaire et d'autre part ne tirent pas leur origine des séances des Commissions.

Ces propositions seront examinées par les Commissions techniques compétentes. Conformément aux dispositions de l'alinéa 1-a de l'article 16c, le rapport de la Commission de renvoi doit parvenir dans les quinze premiers jours de la session à la Commission de Contrôle, faute de quoi un contrôle devra être exercé sur la recevabilité de cette proposition.

Telles sont donc les trois grandes catégories de propositions qui sont soumises au second contrôle de recevabilité, celui qui concerne les propositions non parvenues à la Commission de Contrôle dans les délais voulus. La nécessité de ce contrôle s'explique, ne l'oublions pas, par des considérations pratiques. Il ne faut pas en effet qu'une proposition parvenue trop tard à la Commission de Contrôle soit hâtivement contrôlée par elle, puis soumise au dernier moment à l'examen de la quatrième Commission. Il faut que celle-ci, au moment où elle va se prononcer, connaisse exactement l'ensemble des propositions budgétaires, dispose d'un minimum de temps pour comparer et pour juger. C'est à cette condition seulement qu'elle pourra remplir efficacement sa tâche de coordination des différentes activités de la Société. Ainsi qu'a pu le dire Sir Chunital V. Metha (Inde) : « Il est indispensable que la quatrième Commission ait devant elle toutes les propositions nécessitant des dépenses, pour qu'elle puisse se décider en connaissance de cause sur l'une d'entre elles. Il est impossible de traiter séparément les divers articles de dépenses, puisque c'est une question d'équilibre général du budget ».

Au terme de cette étude sur les propositions de crédits supplémentaires qui doivent subir un contrôle de recevabilité, disons que les deux manifestations de ce contrôle sont absolument indépendantes l'une de l'autre. On a pu voir par tout ce qui précède que les propositions qui ont subi le premier contrôle de recevabilité, celui qui porte sur l'admission au budget supplémentaire, peuvent être amenées à subir un second contrôle, si elles sont parvenues trop tard à la Commission de Contrôle, mais échappent par contre à ce second contrôle, si elles sont arrivées en temps dû à cette Commission.

Inversement, les propositions qui échappent au premier contrôle de recevabilité peuvent être soumises au second contrôle si elles sont arrivées trop tard à la Commission de Contrôle.

Ces deux contrôles ne sont pas successifs, mais absolument distincts. Il n'y a pas une première élimination de certaines propositions, puis une seconde, s'exerçant cette fois sur les propositions initialement déclarées recevables. Le second contrôle ne suit pas nécessairement le premier. L'intervention de l'un est entièrement indépendante de l'autre et l'application de tous les deux ne concerne que certaines propositions remplissant des conditions pré-

cises. C'est la nature et le mécanisme de ces deux contrôles que nous allons examiner maintenant.

§ 2. — NATURE ET MÉCANISME DU CONTRÔLE

Nous venons d'étudier longuement dans le paragraphe précédent les propositions tardives de crédits supplémentaires qui sont obligées de subir un contrôle de recevabilité. Quelle est la procédure de ce contrôle, en quoi il consiste, quel est en un mot son mécanisme, c'est ce qu'il convient d'envisager maintenant. Et d'abord

A) *Contrôle des propositions arrivées en retard au Secrétariat.*

L'alinéa 1 de l'article 16a dispose que, si une proposition de dépense, autre que celles comprises au budget « parvient moins d'un mois avant l'ouverture de la session ou est déposée en cours de la session, la procédure suivante lui sera appliquée :

« a) Elle sera renvoyée directement par le Secrétaire général à la Commission de Contrôle qui fera rapport sur ses conséquences financières d'ordre général ;

« b) A moins que l'Assemblée ou la Commission des finances, sur le vu du rapport de la Commission de Contrôle et par une résolution spéciale, adoptée à la majorité des deux tiers, ne décide de l'examiner pendant la session en cours, la proposition sera ajournée jusqu'à la session suivante de l'Assemblée... »

Ainsi donc les propositions tardives soumises au contrôle de recevabilité sont transmises par le Secrétaire général à la Commission de Contrôle qui on le sait joue un rôle particulièrement important dans l'élaboration du budget de la Société des Nations. La Commission de Contrôle vérifie cette proposition tardive, fait un rapport sur ses « conséquences financières d'ordre général » et transmet cette proposition et le rapport qu'elle vient de faire à la quatrième Commission.

Ainsi qu'on le voit par les dispositions de l'alinéa 1-a, l'ajournement de cette proposition tardive à la session suivante est de règle (« la proposition sera ajournée » nous dit le texte), à moins

que la quatrième Commission ou l'Assemblée ne décide d'admettre à la majorité des deux tiers la recevabilité de cette proposition.

On a vu plus haut que l'article 16a dans sa rédaction ancienne ne prévoyait aucune exception et ajournait impitoyablement à la session suivante toute proposition qui ne parvenait pas au Secrétariat dans le délai fixé. Nous avons eu l'occasion de montrer les inconvénients que présentait la rigidité de ce principe. Un peu plus de souplesse était indispensable.

Le remède fut trouvé par la quatrième Commission qui proposa en 1928 une première atténuation. L'Assemblée, statuant à la majorité des deux tiers, pourrait désormais admettre la recevabilité des propositions de dépenses entraînant une augmentation de budget, même si celles-ci parvenaient au Secrétariat après le délai fixé. Au moyen de cette atténuation, la barrière aveugle de l'article 16c paraissait pouvoir être écarté dans certains cas particulièrement intéressants.

Cependant l'expérience montra que cette soupape de sûreté était insuffisante. Les propositions tardives continuaient le plus souvent à être ajournées à la session suivante. C'est dans ces conditions qu'en 1930 la Commission de Contrôle se résolut à présenter une proposition de révision qui visait, suivant la pittoresque expression de M. Reveillaud (1) : « tout en maintenant les barrières, à y introduire un peu d'air ».

La réforme de 1930 fut plus radicale que celles de 1928. Certes la réforme en 1928 avait innové en posant le principe d'un contrôle à la suite duquel telle proposition tardive pouvait être déclarée recevable. Ce contrôle cependant était trop rigoureux. Pour que la recevabilité de la proposition fût reconnue, une décision de l'Assemblée était indispensable, et cette décision, il était extrêmement rare que l'Assemblée la prit.

La réforme de 1930 fut plus complète. Elle modifia d'abord le domaine d'application du contrôle de recevabilité, en le réduisant. On a vu en effet plus haut que les simples augmentations de crédits prévus au budget, étaient désormais inscrites *de plano* au budget supplémentaire et que seules les propositions de dépenses, autres que celles comprises au budget, devaient pour être déclarées recevables subir un contrôle approprié.

La réforme s'étendit d'autre part au mécanisme du contrôle de

(1) A. 1930, C. IV, p. 235.

recevabilité lui-même. Ce contrôle ne fut plus exercé par l'Assemblée, mais confié à la quatrième Commission. Ainsi que M. Reveillaud devait le dire, l'idée principale de la Commission de Contrôle fut « de substituer en pratique à l'Assemblée, comme organe susceptible de libérer de l'application stricte du Règlement, la quatrième Commission. L'Assemblée est une machine trop puissante pour qu'on la mette en marche à tout propos... Nous avons... laissé intact le droit de recours à l'Assemblée, mais nous avons introduit aussi la possibilité de s'adresser à la quatrième Commission pour faire écarter la fin de non recevoir. Nous vous demandons simplement, pour que l'autorisation d'introduire les demandes de crédits hors délai ne devienne pas la règle, de décider qu'il sera statué spécialement sur chaque demande et à la majorité des deux tiers... Si les demandes ne sont pas véritablement urgentes, une majorité d'un tiers suffira à les empêcher de passer et imposera leur renvoi pour étude à l'année suivante ».

La substitution en 1930 de la quatrième Commission à l'Assemblée comme organe chargé de se prononcer sur la recevabilité des propositions tardives, fut une autre de ces mesures d'assouplissement, que nous avons eu l'occasion de relever déjà en suivant l'évolution de l'institution du contrôle de recevabilité, passant d'un rigorisme excessif à un régime plus souple.

La réforme de 1930 ne devait pas être la dernière. En effet si l'article 16a ancien pouvait à juste titre être considéré comme beaucoup trop rigoureux, les dispositions du nouveau texte introduisaient un contrôle qui dans son application devait se révéler beaucoup trop lâche. Le contrôle de la quatrième Commission n'était plus une soupape de sûreté, dont le fonctionnement devait permettre la recevabilité des propositions tardives, particulièrement urgentes et importantes, mais devenait une véritable passoire, n'arrêtant aucune des propositions tardives contre lesquelles il devait en principe constituer une barrière.

Dès 1934 M. Rappard se plaignait (1) de cette situation fâcheuse : « Le système prévu dans le Règlement financier... ne fonctionne pas d'une manière satisfaisante. Par les dispositions de l'article 16a on a voulu endiguer le flot des crédits supplémentaires, présentés en cours d'Assemblée. Or si chaque fois qu'un tel crédit est demandé on fait jouer l'exception prévue dans la dernière phrase de cet article, le mécanisme envisagé ne sert plus à rien ».

(1) A. 1934, C. IV, p. 30.

La cause de ce mauvais fonctionnement du contrôle de recevabilité résidait tout entière dans la difficulté qu'avaient les membres de la quatrième Commission de se procurer les éléments d'appréciation susceptibles de les éclairer, lors de leur vote de recevabilité, sur l'urgence plus ou moins grande que présentaient les mesures proposées. M. Reveillaud devait dénoncer en 1934 les inconvénients d'un tel régime (1) : « Dans le cas actuellement en discussion, les délégués se sont vus, sans étude préalable, invités à voter une proposition. Ils votent ainsi sans savoir exactement de quoi il s'agit et la barrière que l'on avait prévue dans le Règlement se trouve automatiquement levée ».

Il fallait donc, pour remédier à une situation si regrettable, permettre à la quatrième Commission de se renseigner avant de procéder au vote de recevabilité. Il fallait mettre à sa disposition un organe consultatif dont les avis lui auraient permis de se prononcer en connaissance de cause.

C'est dans ces conditions que M. Rappard proposa (2) une solution particulièrement heureuse : « Il y a quelque chose de vicieux dans un arrangement en vertu duquel la quatrième Commission est appelée à exercer une sorte de veto important sans avoir l'avis de la Commission de Contrôle, tandis que par la suite, elle bénéficiera de ce même avis pour émettre un vote ordinaire à la majorité... Avant de procéder à l'un et à l'autre des votes... la quatrième Commission devrait avoir l'avis de la Commission de Contrôle. Celle-ci est mieux qu'aucune autre à même de juger de l'importance relative des crédits demandés, étant donnés les tris qu'elle doit effectuer en cours d'exercice ».

Eclairée de cette manière par la Commission de Contrôle, la quatrième Commission n'aurait plus voté à l'aveuglette la recevabilité des propositions tardives.

D'autres propositions se firent jour l'année suivante, qui ne cherchaient pas à lutter contre une recevabilité trop large des propositions tardives, mais visaient à rendre plus difficile leur adoption définitive. Sous l'empire de la réforme de 1930, les propositions tardives, une fois déclarées recevables, subissaient au point de vue de leur adoption par la quatrième Commission le régime commun à toutes les propositions et étaient adoptées au fond à la majorité simple des voix. Pour rendre cette adoption plus difficile,

(1) *Ibid.*, p. 31.

(2) *Ibid.*, p. 51.

M. Osusky demanda (1) que la majorité de deux tiers soit rendue obligatoire pour l'admission quant au fond par la quatrième Commission.

A la suite des suggestions de MM. Rappard et Osusky, la quatrième Commission chargea la Commission de Contrôle d'étudier la question et de lui soumettre un projet d'amendement à l'article 16a.

Celui-ci fut modifié en 1936 dans le sens que nous venons de dire. Les dispositions de l'alinéa 1-a et b que nous avons déjà citées, permettent désormais à la quatrième Commission d'être éclairée par la Commission de Contrôle chaque fois qu'elle a à prendre une décision en matière de recevabilité des propositions tardives.

D'autre part pour éviter une adoption trop facile de ces propositions après la déclaration de leur recevabilité, fut voté le texte de l'alinéa 1-c qui consacrait la proposition de M. Osusky que nous avons rapportée plus haut.

« c) s'il est décidé d'examiner la proposition pendant la session en cours, la procédure ordinaire prévue pour les crédits supplémentaires sera appliquée, sauf que le vote d'un crédit par la Commission des finances exigera une majorité des deux tiers ».

On voit que désormais les deux votes de la quatrième Commission, celui sur la recevabilité et celui sur l'admission définitive, sont pris à la majorité des deux tiers. D'autre part la Commission de Contrôle joue un rôle plus actif au point de vue de la recevabilité et du vote définitif de ces crédits. Elle aura à intervenir par deux fois dans la procédure d'admission : d'abord pour éclairer la quatrième Commission sur la nécessité de la recevabilité et aussi, conformément aux principes ordinaires, pour contrôler la proposition déclarée recevable avant son examen par la quatrième Commission.

De cette manière se trouva réalisé un contrôle plus efficace sur les propositions parvenues tardivement au Secrétariat.

Il ne faut pas oublier que la procédure de recevabilité de l'article 16a est absolument exceptionnelle. Comme dit l'adage latin « *exceptiones sunt strictissimae interpretationis* ». Ainsi que M. Melot (Belgique) l'a proclamé (2) dès 1934, les dispositions exceptionnelles de l'article 16a ne doivent permettre la recevabilité d'une

(1) A. 1935, C. IV, p. 57.

(2) A. 1934, C. IV, p. 30.

proposition tardive que dans les cas « présentant un caractère de grande nécessité, d'extrême urgence, pour la Société des Nations ».

*B) Contrôle des propositions arrivées en retard
à la Commission de Contrôle.*

Etudions maintenant le contrôle institué par l'alinéa 1-a de l'article 16c et qui s'exerce sur les propositions de crédits supplémentaires qui ne sont pas parvenues à la Commission de Contrôle, « dans les quinze premiers jours de l'ouverture de la session de l'Assemblée » ainsi que l'exige le texte de l'alinéa 1-a de l'article 16c.

Le choix de ce délai s'explique par deux considérations.

D'abord au point de vue des Commissions de renvoi, il est destiné à leur donner le temps de se prononcer en connaissance de cause sur les propositions à elles transmises par l'Assemblée aux fins de rapport technique. On connaît l'ordre des travaux de l'Assemblée. La première semaine de la session est normalement consacrée à une discussion générale sur l'activité du Conseil et du Secrétariat. Pendant ce temps il est difficile aux Commissions d'aborder l'étude d'une question qui vient de leur être renvoyée. C'est seulement dans le courant de la deuxième semaine que les Commissions pourront travailler activement et, dans le cas qui nous intéresse, communiquer leur rapport à la Commission de Contrôle.

Mais le délai prend un autre aspect si on l'envisage maintenant du point de vue de la quatrième Commission. Il faut certes que les Commissions aient le temps d'examiner les différentes propositions, mais il ne faut pas qu'elles en aient trop. Il faut que la quatrième Commission puisse, elle aussi, disposer d'un délai suffisant pour étudier les propositions que la Commission de Contrôle lui transmettra. Or si la Commission de Contrôle reçoit trop tard les propositions et le rapport y relatif, si elle les reçoit plus de quinze jours après l'ouverture de la session, elle n'aura pas le temps de les examiner soigneusement et les transmettra au dernier moment à l'examen précipité de la quatrième Commission. Pour éviter une adoption hâtive de ces propositions par la quatrième Commission, l'ajournement à la session suivante s'imposera.

Avant 1930, l'ajournement à la session suivante de ces propositions arrivées en retard à la Commission de Contrôle était de règle. Ce système n'était pas sans présenter certains inconvénients. L'ordre des travaux de l'Assemblée n'est pas

en effet établi d'une manière fixe et, selon les circonstances qui se présentent, des modifications peuvent y être apportées. C'est ainsi que lors de l'Assemblée de 1929 la discussion générale se prolongea plus que de mesure occupant toute la première semaine et en plus une moitié de la suivante. Dans ces conditions les Commissions n'allaient avoir que deux ou trois jours pour se prononcer sur les propositions qui leur étaient renvoyées ou en émettre d'autres. Le Secrétaire général et le Président de la Commission de Contrôle furent dès lors obligés de demander à l'Assemblée le vote d'une résolution disposant que l'échéance du délai de quinze jours pour la remise des rapports à la Commission serait reportée du 15 au 18 septembre.

Cette prolongation du délai ne fut pas suffisante : « Au dernier moment un certain nombre de demandes de crédits supplémentaires... ont été présentées dans une telle hâte » à la Commission de Contrôle « que malgré les efforts du Secrétariat il a été impossible de faire des calculs vraiment précis » (1).

C'est à la suite de ces événements qu'il fut décidé d'apporter des exceptions à la règle de l'ajournement automatique. Il fut admis que l'ajournement doit être de règle pour les propositions arrivées en retard à la Commission de Contrôle, « à moins que la Commission des finances statuant à la majorité des deux tiers n'en décide autrement auquel cas la proposition est renvoyée à la Commission de Contrôle pour examen et rapport dans le plus bref délai possible ».

La proposition déclarée recevable par la quatrième Commission est renvoyée à la Commission de Contrôle selon la procédure habituelle puis revient devant la quatrième Commission qui aura à se prononcer alors sur son admission.

Indiquons en passant que celle-ci se fera à la majorité simple des voix ainsi qu'il est de règle au sein de la quatrième Commission, contrairement à ce qui se passe pour l'admission des « propositions de dépenses autres que celles comprises au budget », qui une fois déclarées recevables ne sont admises que si les deux tiers de la quatrième Commission se prononcent en faveur de leur adoption (article 16a, alinéa 1-c).

Toutefois, pour être complet, il nous semble nécessaire de préciser que dans un cas, tout à fait spécial et qui sera examiné en détail plus bas, l'admission des propositions parvenues en retard

(1) A. 1929, C. IV, p. 79.

à la Commission de Contrôle ne pourra être prononcée par la quatrième Commission qu'à la majorité des deux tiers. Cela se produira, conformément aux dispositions de l'alinéa 1-c de l'article 16a, dans tous les cas où les propositions, parvenues en retard à la Commission de Contrôle et qui pour être déclarées recevables doivent être soumises à un contrôle, auront déjà fait l'objet d'un premier contrôle de recevabilité, celui prévu par l'article 16a dans son alinéa premier.

On a pu remarquer d'autre part une autre différence avec le régime de contrôle de l'article 16a, alinéa 1. Celui-ci prévoit en effet que avant de procéder au vote de recevabilité la quatrième Commission sera éclairée par la Commission de Contrôle sur les « conséquences générales d'ordre financier » de la proposition envisagée. Dans le système de l'article 16c, alinéa 1-a, il ne se passe rien de semblable. La quatrième Commission décide par elle-même de la recevabilité sans qu'aucun rapport de la Commission de Contrôle vienne l'éclairer à ce sujet. Cela est tout à fait normal puisque par définition, le contrôle de l'article 16c, alinéa 1, s'exerce sur les propositions qui ne sont pas arrivées dans les délais voulus à la Commission de Contrôle. Décider que ces propositions seraient renvoyées à la Commission de Contrôle pour que celle-ci, en se prononçant sur le degré de nécessité de leur recevabilité puisse éclairer le vote de la quatrième Commission (conformément à la procédure de l'article 16a, alinéa 1) serait apporter une complication inutile. Comme par définition le temps dont dispose la quatrième Commission pour l'examen de ces propositions est strictement limité (c'est en effet déjà la troisième semaine de la session), il faut que la quatrième Commission se prononce au plus vite sur leur recevabilité, afin que le contrôle de la Commission de Contrôle et l'examen d'admission de la quatrième Commission puissent être opérés efficacement en temps voulu.

Avant 1930, les propositions parvenues tardivement à la Commission de Contrôle étaient automatiquement ajournées à la session suivante. C'est l'existence d'un régime pareil qui explique qu'en 1929 un vote de l'Assemblée, survenu dans les conditions que nous venons de rapporter, ait été nécessaire pour renvoyer du 15 au 18 septembre le terme du délai de remise des propositions de crédits supplémentaires à la Commission de Contrôle. Normalement comme aucune exception n'était prévue, toutes les propositions tardives auraient dû être ajournées à la session suivante.

Ce n'est qu'en 1930 qu'une réforme vint apporter l'assouplissement désirable en donnant à la quatrième Commission le droit de décider par un vote à la majorité des deux tiers, la recevabilité de certaines propositions non parvenues à la Commission de Contrôle dans le délai voulu. Bien entendu, l'ajournement à la session suivante demeure la règle, ainsi que le montre la rédaction du texte : « l'examen du crédit est ajourné... à moins que... ».

La recevabilité ne doit être accordée ici, comme dans le cas de l'article 16a, que dans certains cas particulièrement importants et dont l'urgence est démontrée. Selon les sages paroles prononcées (1) par M. Pernot (France) devant la cinquième Commission (2) : « la procédure est absolument exceptionnelle » et il est normal qu'elle le soit.

§ 3. — PORTÉE DU VOTE DE RECEVABILITÉ. — APPRÉCIATION DU SYSTÈME DE CONTRÔLE

On voit par tout ce qui précède que dans tous les cas où les propositions tardives de crédits supplémentaires tombent sous l'application de l'alinéa 1 de l'article 16a et de l'alinéa 1 de l'article 16c, la quatrième Commission est appelée à exercer au moyen d'un vote pris à la majorité des deux tiers, un contrôle sur leur recevabilité.

A) *Portée du vote de recevabilité.*

La portée de ce vote doit être précisée pour éviter toute équivoque. Ce vote concerne seulement la *recevabilité* de la proposition et non pas son *admission au fond*. La quatrième Commission lorsqu'elle exerce son droit de contrôle ne se demande pas si la proposition pourra être admise dans sa teneur actuelle, mais seulement si elle mérite d'être examinée immédiatement, ou si on peut l'ajourner sans inconvénients à la session suivante. Si la recevabilité est déclarée, ce vote de la quatrième Commission ne préjuge pas du résultat de la procédure ultérieure, qui peut aboutir à un rejet. Par son vote de recevabilité la quatrième Commission accepte d'examiner la proposition, mais rien de plus. Le fait que cette proposition est recevable ne veut pas dire qu'elle sera admise.

(1) A. 1935, C. V, p. 64.

(2) Cette Commission est chargée des questions humanitaires.

Dans le cas de l'article 16c, alinéa 1-a (propositions parvenues en retard à la Commission de Contrôle), la quatrième Commission se prononcera par elle-même sur la recevabilité de ces propositions. Dans celui de l'article 16a, alinéa 1 (propositions de dépenses autres que celles prévues au budget, parvenues en retard au Secrétariat), la quatrième Commission sera éclairée par la Commission de Contrôle. Dans les deux cas, tant que la quatrième Commission ne s'est prononcée que sur la recevabilité, sa décision finale est réservée.

C'est ainsi qu'en 1935, à propos d'un vote de recevabilité concernant certains crédits supplémentaires M. Rappard pouvait déclarer (1) : que « tout disposé en faveur du renvoi de la question à la Commission de Contrôle... il ne voudrait pas que la Commission de Contrôle vit dans un vote affirmatif une indication quelconque sur le sentiment de la quatrième Commission, quant aux crédits supplémentaires qui lui sont demandés. Il réserve donc entièrement son attitude en ce qui concerne les crédits eux-mêmes ». M. Osuky approuva l'attitude du délégué suisse : « Le vote préalable sur une question de ce genre n'est nullement destiné à donner des directives quelconques à la Commission de Contrôle... la question de fond reste entière et la Commission de Contrôle l'appréciera en toute objectivité... »

B) Vue d'ensemble sur la procédure de Contrôle.

Maintenant que nous avons étudié en détail les deux contrôles des articles 16a et 16c, marqué leurs points de ressemblance comme aussi les différences qui les séparent, nous allons pouvoir dire quelques mots d'une hypothèse particulièrement compliquée, encore qu'assez fréquente, où une même proposition de crédit supplémentaire subit successivement chacun de ces contrôles. De cette manière l'ensemble de la procédure de contrôle sera présenté synthétiquement.

Supposons une proposition de dépense autre que celles comprises au projet de budget primitivement communiqué aux membres et qui parvient au Secrétariat moins d'un mois avant l'ouverture de la session ou bien est déposée au cours de la session même. La procédure normale de l'article 16a, alinéa 1, lui est appliquée.

(1) A. 1935, C. IV, p. 54.

Le Secrétaire général la renvoie à la Commission de Contrôle qui fait un rapport sur ses conséquences financières d'ordre général (alinéa 1-a) ; sur le vu de ce rapport la quatrième Commission se prononce en faveur de la recevabilité (alinéa 1-b). La procédure ordinaire prévue pour les crédits supplémentaires devra donc être appliquée à cette proposition (alinéa 1-c).

On sait quel est le principe de cette procédure dont les modalités complexes prévues par l'article 16a, alinéa 1, ont été longuement étudiées plus haut : la proposition de crédit supplémentaire devra pour être adoptée après examen par la quatrième Commission, subir d'abord le contrôle de la Commission de Contrôle.

Si la proposition que nous envisageons et qui, ne l'oublions pas, a subi déjà un premier contrôle de recevabilité, ne parvient pas dans les deux premières semaines de la session de l'Assemblée, à la Commission de Contrôle, cette proposition sera ajournée à la session suivante, à moins que pour la deuxième fois la quatrième Commission, statuant à la majorité des deux tiers, ne décide d'admettre sa recevabilité.

Dans ce cas, la proposition est renvoyée à la Commission de Contrôle pour examen et rapport dans le plus bref délai possible et revient, ainsi contrôlée devant la quatrième Commission, qui ne pourra décider de son admissibilité définitive, qu'à la majorité des deux tiers, et non pas à la majorité simple, comme le prévoit l'article 16c dans son alinéa 1-a.

En effet la proposition envisagée ayant déjà subi, par hypothèse, un premier contrôle de recevabilité, ne pourra être définitivement admise que par un vote à la majorité des deux tiers (article 16a alinéa 1-c).

Pour voir la manière dont s'effectue en pratique l'application des dispositions précédentes, et apprécier pleinement le système de contrôle actuel, tel qu'il existe depuis la modification de l'alinéa 1 de l'article 16a, système entré en vigueur en 1936 et qui depuis n'a fonctionné qu'une seule fois, en 1937, reportons-nous aux différents rapports (1), présentés cette année à la Commission de Contrôle, sur la question des crédits supplémentaires.

En ce qui concerne tout d'abord la consultation préalable de la

(1) Troisième rapport de la Commission de Contrôle à l'Assemblée de 1937. Document A. 5 (b) 1937. X. Ce rapport comporte les documents suivants qui ont été soumis directement à la quatrième Commission : A. IV/5, A. IV/6, IV/7 et A. IV/10.

Commission de Contrôle chargée d'éclairer le vote de recevabilité de la quatrième Commission (article 16a, alinéa 1-a), nous lisons ceci :

« Au stade actuel de la question, il n'appartient pas à la Commission d'entrer dans le détail des chiffres suggérés par les commissions compétentes de l'Assemblée. Elle doit se borner, aux termes du Règlement financier, à signaler les conséquences financières d'ordre général qu'entraînerait l'adoption des dites propositions et dans la mesure où l'inscription à l'ordre du jour aura été votée par la quatrième Commission, elle soumettra à celle-ci un nouveau rapport circonstancié.

« L'adoption intégrale des propositions qui font l'objet de l'annexe, représenterait une augmentation du budget de 542.231 francs suisses. D'autre part, elle entraînerait un surcroît de travail pour les services centraux, qui se traduirait vraisemblablement par une majoration des crédits correspondants du budget de 1939. Sans vouloir pour le moment entrer dans le mérite des différentes propositions, la Commission constate que ce chiffre dépasse sensiblement celui qui était demandé les années précédentes ; elle propose donc à la quatrième Commission de peser avec un soin tout particulier les conséquences du vote qu'elle sera appelée à prendre à la majorité des deux tiers, en distinguant notamment entre les propositions de dépenses qui n'ont qu'un caractère purement transitoire et celles qui comportent une augmentation permanente du budget. »

A sa neuvième séance, tenue le 29 Septembre, la quatrième Commission se prononça en faveur de la recevabilité des propositions de crédits supplémentaires qui avaient été soumis à l'appréciation préalable de la Commission de Contrôle, comme constituant des propositions qui ne correspondaient à aucune inscription prévue au budget de 1938.

En vertu des dispositions de l'article 16a, alinéa 1-c, les propositions déclarées recevables furent soumises à la procédure prévue pour les crédits supplémentaires et parvinrent avec d'autres propositions, ayant échappé à cause de leur contenu au premier contrôle de recevabilité, à l'examen de la Commission de Contrôle. Comme toutes ces propositions étaient parvenues à la Commission de Contrôle dans les délais voulus, le second contrôle de recevabilité, celui de l'article 16c, alinéa 1-a, n'eut pas lieu de s'appliquer. La Commission de Contrôle après avoir examiné les propositions à

elle soumises, et dont elle voyait certaines pour la première fois, présenta à la quatrième Commission un rapport dont le préambule était le suivant :

« S'acquittant du mandat que lui assigne l'article 16c du Règlement financier, la Commission de Contrôle a l'honneur de soumettre à la quatrième Commission son rapport sur le fond de ces diverses propositions, en attirant encore une fois l'attention de la quatrième Commission, étant donnée l'importance inusitée des crédits demandés, sur la nécessité de passer au crible avec le plus grand soin chacune de ces demandes ».

La Commission de Contrôle, tout en se prononçant en faveur de l'adoption de certains crédits, proposait la réduction du montant de certains autres.

Appliquant, d'autre part, la suggestion discrète contenue dans la dernière phrase de son premier rapport précité, et distinguant « entre les propositions de dépenses qui n'ont qu'un caractère transitoire et celles qui comportent une augmentation permanente de budget », la Commission proposait le rejet d'une proposition concernant la création d'une « Revue des question sociales de la Société des Nations ».

Les considérations que la Commission de Contrôle faisait valoir à l'appui de sa proposition de rejet, méritent d'être rapportées, car elles montrent bien le rôle que joue cette Commission dans l'administration financière de la Société des Nations.

« La Commission de Contrôle se rend pleinement compte de l'utilité et l'intérêt de la Revue en question, mais, précisément pour ce motif, elle est d'avis qu'il convient de procéder à des études préliminaires qui permettent de mettre au point un certain nombre de questions tant techniques que budgétaires. Il s'agit avant tout de fixer nettement le cadre de la Revue ainsi que les matières susceptibles d'y être traitées. Au point de vue financier, le crédit de 16.750 francs proposé par la cinquième Commission ne couvrirait que les dépenses directes ; sont passées sous silence les charges nouvelles de caractère indirect, telles que frais de rédaction, de traduction, etc... Etant donné qu'il s'agit d'une publication périodique et donc d'une dépense permanente, tout cela demande à être bien défini, afin qu'aussitôt sa parution, la Revue recontre un franc succès...

« Dans ces conditions, la Commission propose d'attendre à la prochaine Assemblée pour donner suite à la demande de crédit ».

La quatrième Commission se rangeant à l'opinion de la Commission de Contrôle se prononça contre l'adoption du crédit nécessaire à la création de la Revue en question.

Les textes précités nous auront servi à montrer l'application pratique de la procédure du contrôle de recevabilité et de l'admission au fond qui s'exerce sur les propositions de crédits supplémentaires.

C) Appréciation du Système

Tel est donc, retracé dans toute sa grande complexité, le mécanisme d'adoption des propositions tardives de crédits supplémentaires. Ce mécanisme, répétons-le une fois de plus, est absolument exceptionnel et les dispositions des articles 16a et 16c du Règlement doivent être très strictement interprétées.

Ce que M. Osusky a pu dire (1) une fois au sujet de l'article 16a s'applique également à l'article 16c du Règlement : « Si l'exception prévue dans cet article joue régulièrement pour des propositions de dépense touchant des objets d'importance secondaire et non seulement dans des cas exceptionnels, l'article 16a n'a plus aucun sens. Lorsque des demandes... sont présentées à la quatrième Commission, celle-ci doit se demander d'abord, s'il s'agit d'une œuvre d'une importance exceptionnelle, et si tel n'est pas le cas, son devoir est de repousser la demande, de refuser même son renvoi à la Commission de Contrôle. Une telle règle de discipline apparaît indispensable... dans un milieu où chacun est souverain ».

Cette dernière phrase surtout est révélatrice du rôle véritable qui incombe à la quatrième Commission. En matière de recevabilité des propositions tardives de crédits supplémentaires, comme vis-à-vis de tout le projet de budget, la fonction essentielle de la Commission des Finances de l'Assemblée est en effet d'affirmer la nécessité d'une discipline, d'appliquer une réglementation, de coordonner les initiatives désordonnées des délégués et des Commissions.

C'est de ce point de vue que doit s'apprécier la complexité du régime élaboré peu à peu pour les crédits supplémentaires. Cette complexité provient de ce qu'il est essentiellement compromissaire. En effet, tout en tenant compte des prétentions émises par les délégués des Etats membres et les différentes commissions, qui

(1) A. 1934, C. IV, p. 30.

entendent formuler, même tardivement, des propositions de crédits supplémentaires, le mécanisme que nous avons décrit cherche à sauvegarder l'équilibre budgétaire de la Société, en posant le principe que l'adoption à la dernière heure des propositions insuffisamment étudiées et par cela même dangereuses, serait exceptionnelle.

En somme, le système de contrôle des articles 16a et 16c est satisfaisant dans son ensemble. Il a le mérite de permettre une sélection parmi les propositions tardivement introduites et de retenir celles qui sont urgentes et doivent être adoptées, tout en repoussant les autres, celles qui peuvent attendre, à une autre session. Ce système, qui n'a pas été trouvé d'emblée, mais qui fut lentement élaboré, a subi nombre de modifications dans les sens les plus divers : tantôt plus tolérant, tantôt plus rigoureux, il chercha toujours à être souple pour permettre l'adoption des propositions intéressantes et le rejet des autres.

Grâce à ce contrôle de recevabilité, dont les modalités ont été dégagées par les nécessités de la pratique et qu'elle est appelée à exercer, la quatrième Commission est investie de pouvoirs très importants. Le choix, la discrimination qu'elle opère entre les propositions à elle soumises est un des aspects les plus importants de cette fonction de coordination des activités de la Société et des travaux des différentes Commissions, dont elle est investie et dont nous avons déjà eu l'occasion de dire quelques mots dans un chapitre précédent.

IV

Suprématie de la Commission des Finances sur les autres Commissions de l'Assemblée

Tout ce que nous venons de dire dans la section précédente montre bien la suprématie de la quatrième Commission vis-à-vis des autres Commissions de l'Assemblée. Toutes les propositions de crédits supplémentaires que celles-ci peuvent être amenées à faire doivent être soumises à l'approbation de la quatrième Commission.

§ 1. — POSITION DU PROBLÈME

Cette suprématie de la quatrième Commission se manifesta de très bonne heure. C'est ainsi que, dès 1924, le problème des rap-

ports des autres Commissions avec la Commission des Finances se posa à propos de la demande formulée par la cinquième Commission ou Commission des questions humanitaires, d'un crédit supplémentaire de 40.000 francs pour l'organisation de l'œuvre de la protection de l'enfance. Sur la recommandation de la Commission de Contrôle, la quatrième Commission refusa le vote de ce crédit. Devant l'étonnement de M. de Brouckère (Belgique), rapporteur de la cinquième Commission sur cette question, qui ne pensait (1) pas « que les mêmes gouvernements puissent avoir le droit d'exprimer des sentiments charitables dans une commission, et de refuser dans une autre commission d'admettre les conséquences qui en découlent », M. Osusky soutint que la quatrième Commission n'avait pas seulement « pour fonction d'enregistrer ce qui est décidé ailleurs ».

Les travaux de la quatrième Commission, différents en cela des travaux des autres Commissions de l'Assemblée, ne s'occupent pas de l'aspect particulier d'une question donnée, mais s'étendent à tous les domaines où l'activité de la Société des Nations s'exerce. On ne saurait trop insister sur cette idée que la quatrième Commission oriente toute la politique financière de la Société en dosant, en déterminant exactement la part des crédits qui doit être affectée à telle ou telle activité. La quatrième Commission est amenée à comparer entre-elles les prétentions des différentes Commissions pour voir celles auxquelles il sera donné satisfaction. Ainsi que devait le dire (2) un jour M. van Eysinga au sein de la deuxième Commission (3), la quatrième Commission... est obligée de fixer un budget de chaque session en tenant compte des intérêts financiers de la Société tout entière. »

On sait qu'aux termes de l'article 14 du Règlement intérieur de l'Assemblée, toute résolution entraînant des dépenses est obligatoirement soumise à l'examen de la quatrième Commission. C'est notamment le cas des demandes de crédits supplémentaires émises par les Commissions. Suivant la procédure habituelle, ces propositions arrivent devant la quatrième Commission après être passées par la Commission de Contrôle. Que va-t-il se passer alors ?

De deux choses l'une : ou bien la quatrième Commission va se

(1) A. 1924, C. IV, p. 67.

(2) A. 1924, C. II, p. 15.

(3) Cette Commission s'occupe des questions relatives aux organisations techniques de la Société (organisation économique et financière, communications et transit, etc.),

montrer favorable à l'adoption du crédit demandé ou bien, au contraire, elle se montrera défavorable, soit qu'elle veuille le repousser entièrement, soit qu'elle veuille le réduire. La première hypothèse ne présente pas de difficultés, mais dans la seconde, des difficultés considérables apparaissent.

N'oublions pas, en effet, que la quatrième Commission ne dispose, en théorie et sauf quelques cas déterminés (1), d'aucun pouvoir de décision. Elle prépare simplement celles de l'Assemblée. Toutefois en pratique, il en va différemment. En effet, du fait que l'Assemblée adopte toujours le projet de budget dans la forme que lui donne la quatrième Commission, le refus de celle-ci d'inscrire dans son projet tel crédit supplémentaire équivaut à un rejet définitif de ce crédit, encore qu'en théorie ce refus soit sans conséquence, puisque la quatrième Commission n'est pas qualifiée pour prendre en la matière une décision définitive.

Dans ces conditions, la Commission technique dont la quatrième Commission refuse d'admettre la prétention, peut vouloir se retourner contre cette quatrième Commission qui, simple organe préparatoire, n'est pas qualifiée pour lui tracer sa ligne de conduite. Quelle est la procédure qui permettra de départager les deux Commissions en litige, quelle est la solution par laquelle ce conflit pourra être résolu ? C'est ce que nous allons envisager maintenant.

§ 2. — LES DIFFÉRENTES SOLUTIONS

Disons tout de suite que l'on ne trouvera ici qu'une étude assez sommaire de la question qui ne concerne pas tant l'administration financière de la Société des Nations que les rapports des Commissions les unes avec les autres. Au surplus, on trouvera dans l'ouvrage précité de M. Prévost un exposé assez complet de la question (2).

En ce qui nous concerne, nous nous contenterons d'exposer les origines de la procédure de l'article 16d du Règlement financier qui permet à la quatrième Commission de faire prévaloir sa volonté.

(1) Ainsi, par exemple, la quatrième Commission tient du Règlement financier le droit de proclamer la recevabilité des propositions de crédits supplémentaires, qui ne sont pas parvenues à la Commission de Contrôle dans les délais voulus. Article 16c, alinéa 1-a *in fine*, du Règlement financier.

(2) M. H. Prevost : *op. cit.*, p. 225 et seq.

A l'origine, la solution qui s'offrait tout naturellement à une Commission dont la Commission des Finances refusait de reconnaître les prétentions et aux desiderata de laquelle elle refusait de déférer, c'était de porter le débat devant une autorité supérieure capable de les départager, c'est-à-dire de saisir l'Assemblée, de la faire juge du refus de la quatrième Commission.

Au premier abord, telle semble être en effet la solution la plus logique. En pratique, cependant, son application soulève de graves difficultés. En effet, les décisions de l'Assemblée doivent, on le sait, être prises à l'unanimité. Or, il est difficile d'espérer que l'unanimité puisse se faire à l'Assemblée dans une séance où celle-ci aurait eu à connaître d'un désaccord entre deux Commissions. Celui-ci n'aurait pu être tranché, ni dans un sens, ni dans un autre, puisqu'il se serait toujours trouvé parmi les délégués, un délégué opposé à la solution dans l'un ou l'autre sens. Son vote aurait rendu toute solution impossible.

L'impossibilité de faire l'Assemblée juge de la difficulté se manifesta clairement en 1924, à propos du vote par la cinquième Commission de propositions de crédits supplémentaires, concernant la protection de l'enfance. En effet, comme devant le refus de la quatrième Commission de se prononcer en faveur de l'adoption de ces crédits, M. Zahle (Danemark), président de la cinquième Commission voulait « que soit portée devant l'Assemblée la décision de la quatrième Commission qui refuse le crédit supplémentaire... car c'est de l'Assemblée que doit venir la solution définitive », d'autres membres de la cinquième Commission dirent qu'à leur avis il n'était pas possible d'obtenir à l'unanimité un vote de la quatrième Commission. Dans ces conditions, la cinquième Commission n'avait plus qu'à s'incliner devant le refus de celle-ci.

Une autre solution avait été suggérée (1) cependant en cinquième Commission par M. Seferiades (Grèce). Le délégué hellène proposait la constitution d'une sous-commission mixte composée de délégués de la quatrième et de la cinquième Commissions siégeant ensemble et chargée d'élaborer un projet d'entente sur lequel l'Assemblée aurait pu se prononcer à l'unanimité.

L'idée qui ne fut pas retenue en 1924 devait être plus tard reprise et précisée par M. Reveillaud devant la quatrième Commission. La procédure proposée par le délégué français pour abou-

(1) A. 1924, C. V, p. 72.

tir à la solution de conflits semblables par la constitution d'un sous-comité de liaison, est minutieusement décrite (1) : « La quatrième Commission commence par formuler son opinion par un vote... Si le vote est négatif, la quatrième Commission pourrait nommer une délégation composée uniquement de membres de la majorité, c'est-à-dire de délégués qui, dans le cas spécial envisagé, représentent l'opposition au crédit. Cette délégation serait mise en présence d'un nombre égal de membres de la Commission technique intéressée, ceux-ci étant pris parmi les délégués qui ont demandé l'ouverture du crédit. Les membres de ce sous-comité mixte seraient chargés de chercher un compromis acceptable pour l'une et l'autre Commissions. »

Au premier abord, pareille solution paraît séduisante. Mais un examen plus attentif montre qu'elle a un grave inconvénient. La procédure proposée par M. Reveillaud aboutit en effet au dessaisissement de la quatrième Commission au profit d'une sous-commission mixte. Or, la quatrième Commission, chargée de veiller sur les finances de la Société, doit, si elle veut remplir efficacement son rôle de contrôle et de coordination, être libre dans ses décisions et se prononcer, comme elle l'entend, sur les questions à elle soumises.

Le souci de donner satisfaction à la Commission intéressée, de chercher un compromis, de transiger, ne doit pas faire perdre de vue à la quatrième Commission, qu'elle doit être souveraine et qu'en définitive c'est par elle seule que le conflit doit être tranché. Certes, l'institution de la sous-commission mixte est excellente en ce qu'elle fait apparaître un organisme extrêmement souple, qui ménage l'amour-propre de la Commission. Il ne faut pas cependant que cette collaboration aille trop loin, jusqu'au point de faire oublier à la quatrième Commission les responsabilités qui sont les siennes, en l'obligeant à adopter les solutions proposées par la sous-commission mixte.

Celle-ci peut avoir un rôle efficace en tant qu'organe consultatif. Il est en effet permis d'espérer que du rapprochement matériel des partisans et des adversaires de la proposition et de leur collaboration sans réserve, au sein d'un organisme nouveau, une meilleure compréhension pourra surgir et rapprocher les thèses adverses. Tel doit être le rôle véritable de la sous-commission mixte, rôle de rap-

(1) A. 1927, C. IV, p. 51.

prochement et d'information, le pouvoir de décision devant appartenir sans conteste, et quelles que soient les prétentions de la sous-commission mixte à ce sujet, à la quatrième Commission.

A titre d'exemple de sous-commission mixte, nous citerons celle qui siégea en 1926 à propos d'un conflit opposant la Commission des Finances à la cinquième Commission, sur une question de crédits supplémentaires réclamés par cette dernière. La sous-commission mixte fut composée de délégués de la quatrième et de la cinquième Commissions en nombre égal. Sir Herbert Ames (Canada) nous dit (1) la manière dont elle fonctionna : « La délégation de la quatrième Commission a siégé, comme un jury, chargé d'entendre l'argumentation présentée par la cinquième Commission, et aucun membre de la cinquième Commission n'a pris part au vote. » On voit apparaître ici le rôle prépondérant des délégués de la quatrième Commission, à qui appartient le pouvoir de décision du point de vue de l'établissement du projet de budget. Les délégués de la cinquième Commission, au contraire, n'ont rempli qu'un simple rôle d'information, pour éclairer les délégués de la quatrième Commission.

La solution du conflit entre la Commission des Finances et une autre Commission, au moyen d'une intervention de l'Assemblée, s'étant avérée impossible et le système des sous-commissions mixtes lui-même pouvant aboutir par un glissement insensible à un désaffectement effectif de la quatrième Commission au profit de l'organisme mixte, il fallut chercher dans une autre voie.

En 1927, la quatrième Commission, approuvée par la huitième Assemblée chargea la Commission de Contrôle d'étudier « la procédure qui devait être suivie lorsque des conflits s'élèveraient entre une Commission proposant des crédits supplémentaires et la quatrième Commission refusant d'approuver ou diminuant le montant de ces crédits ».

Répondant à cette demande, la Commission de Contrôle proposa l'année suivante une solution, dont le principe était formulé de la manière suivante (2). « Dans le cas d'un désaccord entre la quatrième Commission et la Commission technique au sujet d'un crédit budgétaire, le point litigieux serait de nouveau soumis à la quatrième Commission en vue d'une seconde lecture, après un délai

(1) A. 1926, C. IV, p. 61.

(2) A. 1928, C. IV, p. 130.

qui ne serait pas inférieur à 24 heures, destiné à permettre aux représentants de la quatrième Commission de consulter leurs délégations. Le deuxième vote serait considéré comme tranchant définitivement le désaccord ».

Telle est l'origine du texte de l'article 16d du Règlement financier dont la teneur suit :

« Sur toute décision prise par la Commission des finances, il doit être procédé à une deuxième délibération, si cette délibération est réclamée par un quart des membres de la Commission des finances ou par le fonctionnaire compétent de l'organisation intéressée ou par un vote de toute autre commission intéressée de l'Assemblée.

« La deuxième délibération ne peut avoir lieu qu'après un intervalle de vingt-quatre heures au moins, à partir du moment où la demande en est formulée ou communiquée à la Commission des finances ».

On voit que ce texte consacre la suprématie de la quatrième Commission tout en donnant aux autres Commissions l'assurance formelle que leurs prétentions seront examinées avec une attention toute particulière. La quatrième Commission pourra exercer efficacement sa tâche et veiller au maintien de l'équilibre financier et au développement harmonieux des activités de la Société des Nations.

Ainsi que M. Osusky l'a dit (1) très justement en 1927 : « Il est indispensable de confier à un organe modérateur le soin de décider, si l'organisation d'ensemble qu'est la Société des Nations, peut supporter les dépenses que lui imposent chacun de ses Comités. C'est à la quatrième Commission qu'il appartient de sauvegarder les intérêts financiers de la Société. Si négligeant ce rôle essentiel, elle s'incline devant les décisions des autres Commissions, l'Assemblée se verra bientôt obligée de confier à un organisme nouveau cette tâche de coordination des efforts de la Société des Nations ».

On a pu voir par tout ce qui précède le fonctionnement du mécanisme merveilleux de précision et de souplesse qui permet de faire contrôler par la Commission de Contrôle et examiner par la quatrième Commission les différentes propositions de crédits supplémentaires qu'elles soient tardives ou non tardives.

Au stade de l'évolution budgétaire où nous nous trouvons main-

(1) A. 1927, C. IV, p. 50.

tenant, le projet de budget initial, le budget supplémentaire et aussi les propositions de dépenses qui ne sont comprises dans aucun de ces budgets, sont déjà passés par tous les organismes préparatoires, chargés de les examiner. Le projet de budget définitif a donc pris corps. Il ne reste plus qu'à le soumettre à l'adoption de l'Assemblée.

CHAPITRE VI

ADOPTION DU PROJET DE BUDGET PAR L'ASSEMBLÉE

Le projet de budget après avoir subi toute la procédure préparatoire, décrite dans les Chapitres précédents et avoir été définitivement mis au point par la quatrième Commission, est soumis par celle-ci à l'Assemblée plénière conformément aux dispositions de l'article 16e du Règlement :

« Sous réserve des dispositions ci-dessus, le budget et le budget supplémentaire sont renvoyés à la Commission des finances, qui les soumet à l'Assemblée dans la forme approuvée par elle et de préférence dans un document unique. »

C'est à celle-ci qu'appartient en effet le pouvoir de dernier mot. C'est par l'Assemblée, maîtresse absolue (1) des finances de la Société des Nations, que le budget sera adopté définitivement. Telle est la réalité consacrée par l'article 24 du Règlement financier qui parle de « l'adoption du budget par l'Assemblée... »

En fait l'Assemblée votera, sans lui apporter aucune modification, le projet de budget présenté par la quatrième Commission. Ainsi que l'a pu dire (2) dès 1924 M. Motta (Suisse) : « lorsqu'une affaire arrive à l'Assemblée, c'est que l'unanimité entre les Etats a été obtenue ». La longue procédure préparatoire aura suffi à applanir les différends, rapprocher les conceptions adverses. L'accord s'est fait. Il ne reste plus qu'à enregistrer le document, lui conférer par un vote unanime son caractère définitif et officiel.

(1) Rappelons toutefois que les pouvoirs de l'Assemblée sont limités en ce qui concerne les traitements de certains fonctionnaires engagés avant 1931 et dont la situation est contractuelle. Cette question qui concerne le statut des fonctionnaires plutôt que le régime financier de la Société, ne rentre pas dans l'objet immédiat de nos préoccupations et n'est citée ici que pour mémoire.

(2) A. 1924, P., p. 233.

Dans le présent Chapitre il nous paraît intéressant de rechercher les fondements du pouvoir de l'Assemblée en la matière comme aussi les raisons pour lesquelles le Conseil, dont la compétence sur nombre de questions est parallèle à celle de l'Assemblée, a été peu à peu privé de toute fonction tant soit peu importante, au point de vue financier. Telles sont les questions qui feront l'objet des deux premières sections de ce Chapitre. La troisième sera consacrée à l'étude de certaines tendances qui depuis peu de temps se sont faites jour et qui visent à confier à la Commission de Contrôle certaines des prérogatives de l'Assemblée.

I

Fondement des pouvoirs de l'Assemblée

Si nous nous reportons au Pacte de la Société des Nations, nous serons frappés de son silence le plus complet sur ce point. Le seul texte, concernant l'administration financière de la Société est, rappelons-le, l'alinéa 5 de l'article 6, dont la teneur depuis le 13 août 1924 est la suivante : « Les dépenses de la Société des Nations seront supportées par les membres de la Société dans la proportion décidée par l'Assemblée ».

On voit que ce texte parle de pouvoirs de l'Assemblée, mais en une matière bien spéciale : il indique simplement l'autorité compétente, en ce qui concerne la répartition des dépenses ; il est muet quant à l'autorité chargée de les déterminer.

Cette absence dans le Pacte de toute disposition, relative à la fixation du chiffre des dépenses est regrettable, car on aurait pu à juste titre souhaiter voir, explicitement désignée par ce texte fondamental, l'autorité qui détermine chaque année le montant des charges que les membres de la Société auront à supporter.

La fixation du chiffre des dépenses par l'Assemblée est en effet une opération d'une importance primordiale. C'est elle qui exprime concrètement l'obligation où sont les membres, de couvrir les frais, qui manifeste d'une manière précise et définie leur acceptation de participer à l'œuvre de collaboration internationale.

On a vu plus haut dans le Chapitre I de cette étude l'origine du texte précité de l'article 6.

Le 21 mars 1921 le Gouvernement néerlandais avait proposé un amendement au texte initial de l'alinéa 5 de l'article 6 du Pacte. Le texte proposé disait notamment : « L'Assemblée arrête le budget annuel de la Société et règle la comptabilité », et avait le mérite de consacrer explicitement la prérogative de l'Assemblée.

On sait que la Commission des amendements qui étudia cette proposition se prononça en faveur de son adoption. La Sous-Commission compétente de la première Commission alla plus loin et proposa d'insérer dans le Pacte une disposition, en vue de laquelle la règle du vote à l'unanimité, était écartée en matière d'adoption des mesures financières et la règle du vote à la majorité des trois quarts, admise.

Cependant la proposition néerlandaise ne fut pas consacrée par l'Assemblée. L'alinéa 5 de l'article 6 fut, il est vrai amendé, mais le texte nouveau laissait de côté les dispositions relatives à la fixation du budget et au vote de celui-ci à la majorité des trois quarts (1).

Il est permis de regretter que la proposition néerlandaise n'ait pas été retenue en son entier. Ainsi que M. Ray a pu l'écrire (2) : « Il eut été plus satisfaisant de trouver dans le texte du Pacte, une expression plus ferme de l'acceptation par les membres de l'obligation de payer, telle qu'elle résulterait de la fixation par l'Assemblée, non seulement d'une règle de répartition, mais aussi du chiffre total des dépenses ».

L'insertion dans le Pacte d'une règle consacrant la fixation par l'Assemblée plénière des Etats-membres, du chiffre des dépenses, aurait été une manifestation évidente de l'obligation de couvrir ces dépenses, obligation engageant ceux qui les ont votés.

On a cependant essayé de trouver dans le Pacte un article sur lequel puisse se fonder l'obligation de payer qui incombe aux différents Etats. C'est ainsi, que dans un rapport au Conseil sur la question du non paiement par certains Etats de leurs contributions, M. Titulesco (Roumanie) a pu écrire en 1927 : « J'estime que l'obligation de payer les contributions est sanctionnée par l'article 16 du Pacte. En effet l'exécution de l'obligation d'assistance, prévue par le Pacte, ne pourrait être assurée, si, en raison du défaut de paiement, l'institution, grâce à laquelle l'obligation d'assistance se réalise, se

(1) Cf. *supra*, p. 26.

(2) J. Ray, *op. cit.*, p. 270.

trouvait placée dans une situation difficile au point de vue de l'exercice de ses fonctions ».

Tout en reconnaissant le bien fondé des allégations du délégué roumain, nous devons reconnaître que son essai de justification par le truchement de l'article 16, pour aussi intéressant qu'il soit, n'en est pas moins spécieux. Certes l'article 16 renferme, en quelque sorte « potentiellement », l'obligation de payer qui lie les différents Etats. Celle-ci découle implicitement des dispositions de cet article. Mais le reconnaître, c'est reconnaître aussi que le principe n'y est pas formulé d'une manière claire et explicite.

Si nous poussons plus loin notre analyse, nous verrons que le silence du Pacte, en la matière, n'est pas très grave. Ainsi que l'a dit (1) en 1921 M. Motta, en s'élevant contre l'amendement néerlandais : « Le vote d'un texte est inutile, vu l'évidence du principe ». Ce n'est que trop vrai, et nous nous rangeons volontiers à l'opinion de M. Motta. Toutefois, le mot célèbre attribué à Talleyrand, nous revient tout naturellement à la mémoire : « Si cela va sans dire, cela irait encore mieux en le disant ».

Un autre argument, ayant lui une valeur plus grande, était également invoqué par le délégué suisse : « Il faut bien se dire que toute institution humaine repose en définitive sur la bonne volonté et ne pas trop s'effrayer de l'absence de règle ferme ».

Et en effet il faut bien reconnaître que tout l'édifice de la Société des Nations est en dernière mesure fondé sur la bonne volonté et le désir de collaboration des Etats membres. Tous les textes, tous les articles, même explicites au plus haut point, sont sans puissance, sans pouvoir coercitif contre la volonté d'un Etat obstiné dans sa détermination.

Tant que les Etats paient, la question de l'absence du texte qui les oblige à payer n'a pas lieu de se poser. Lorsque les Etats ne veulent pas payer, ce n'est malheureusement pas la présence d'un texte qui pourrait les faire changer d'avis.

Si donc le rejet de la proposition néerlandaise relative à la consécration des pouvoirs de l'Assemblée, en matière de l'adoption du projet de budget, est regrettable au point de vue de la clarté et de la précision de la construction juridique, que constitue le Pacte de la Société des Nations, il faut reconnaître que son adoption n'aurait rien changé à la réalité des choses. Le projet de budget est

(1) A. 1921, C. I, p. 99.

adopté par l'Assemblée : c'est cette adoption par les Etats membres, qui est à la base de l'obligation qui les lie tous.

En même temps que la proposition néerlandaise, la proposition de la Sous-Commission compétente de la première Commission, qui tendait à faire prendre les décisions financières à la majorité des trois quarts et non pas à l'unanimité, suivant la règle fondamentale du Pacte, fut rejetée également.

Cette proposition se justifiait par des arguments présentant une certaine valeur.

En effet dans les premiers temps de l'existence de la Société des Nations, alors qu'aucune pratique n'était encore formée, à un moment où les conditions du fonctionnement de l'Institution internationale étaient encore très mal connues, on pouvait à juste titre craindre de voir le budget refusé du fait de l'opposition d'un seul Etat. C'est contre ce danger, contre la possibilité de voir la volonté d'un seul paralyser toute l'activité de la Société des Nations, en lui enlevant les ressources indispensables, que voulaient s'élever les auteurs de la proposition envisagée. Le vote du budget à la majorité des trois quarts aurait permis de passer outre à l'opposition d'un seul Etat ou d'un petit nombre d'entr'eux.

Le texte de la proposition ne fut point voté. On s'aperçut en effet, que le danger que l'on voulait combattre, était pratiquement inexistant. La préparation du budget par la quatrième Commission qui prend ses décisions à la majorité simple des voix, l'échange de vues qui se produit à cette occasion, permettent on le sait, de soumettre à l'adoption de l'Assemblée un projet susceptible de rallier l'adhésion de l'unanimité des Etats membres.

D'autre part, le fait d'entraver toute la vie de la Société, en empêchant par son opposition le vote du budget, est une entreprise trop grave, pour qu'un Etat veuille en assumer la responsabilité. Les Etats-membres savent que la lente élaboration du projet de budget, les contrôles sévères qui s'exercent sur chaque initiative, constituent pour eux la meilleure des garanties et que les sommes qui leur sont demandées, sont les plus faibles qui puissent être.

Et en effet, le principe du vote à l'unanimité, non seulement n'est pas dangereux, mais a encore des conséquences heureuses au point de vue de la correction de l'établissement du projet de budget et de l'exécution budgétaire. Du moment que chaque Etat est libre de refuser, ou plus exactement de faire sentir qu'il pourrait refuser le vote du budget, toutes les fois que celui-ci n'est pas établi

avec une exactitude scrupuleuse et l'observance, dans l'utilisation des ressources, d'une politique très stricte d'économies, une pression très forte se trouve réalisée sur les organes préparatoires. Si le projet de budget n'est pas parfait les Etats pourront refuser de le voter. Telle est la réalité dont doivent tenir compte les fonctionnaires compétents, la Commission de Contrôle et la quatrième Commission.

Une autre raison enfin rendait nécessaire le maintien du principe de l'unanimité.

Rappelons à quel point chaque Etat est jaloux de sa souveraineté. Au sein de la Société des Nations il collabore librement avec les autres Etats, mais collaboration libre veut dire souvent refus aussi bien que consentement. Or, le consentement en matière de prise en charge des crédits est justement celui, qui est le plus nécessaire et le plus délicat à obtenir. En effet, les Etats veulent bien payer, mais ils ne le font qu'en épluchant la note, qui leur est présentée. Jamais ils n'auraient consenti à supporter les charges, résultant d'un budget, dont ils auraient voté le rejet, mais qui leur aurait été imposé par le vote à la majorité des trois quarts des autres Etats membres.

Le principe du vote à l'unanimité qui en pratique, ainsi qu'on l'a vu plus haut, ne présente aucun inconvénient sérieux, se justifie non seulement par ce fait, qu'il permet une surveillance très efficace sur la préparation du budget, mais aussi en ce qu'il donne toute garantie à ces droits de souveraineté, dont les Etats sont particulièrement jaloux.

En dernière analyse et pour reprendre l'expression employée par M. Ray, l'on peut dire que du point de vue budgétaire la Société des Nations vit sous un régime de « gentlemen's agreement » (1). Malgré l'absence d'un texte précis, consacrant la prérogative de l'Assemblée, celle-ci est unanimement admise et tout le système fonctionne harmonieusement en donnant les meilleurs résultats.

(1) J. Ray, *op. cit.*, p. 161.

II

Élimination du Conseil

Le principe de la souveraineté de l'Assemblée ayant été dégagé ainsi, quelques mots doivent être dits au sujet du rôle joué par le Conseil, rôle secondaire, ainsi qu'on va voir.

§ I. — LES POUVOIRS DU CONSEIL

Précisons immédiatement le titre de ce paragraphe. Ce que nous entendons rechercher ici ce sont uniquement les pouvoirs du Conseil au point de vue de l'élaboration et de l'adoption du budget, et non pas au point de vue de son exécution ou de son contrôle. Un certain nombre d'articles du Règlement financier prévoient l'intervention du Conseil dans la vie financière de la Société : ainsi les articles 4 et 37 lui attribuent certaines prérogatives en matière du contrôle de l'exécution du budget ; les articles 23 a et 27 en matière d'acceptation de dons ou de conclusion d'emprunts ; les articles 33 et 36, en matière de Compte d'avances et de dépenses imprévues.

Tout cela ne nous intéresse guère pour le moment : nous le retrouverons plus tard. Contentons-nous de dire ici, quel rôle joue le Conseil dans la préparation et l'adoption du projet de budget.

Certains articles du Règlement financier donnent au Conseil le droit de participer à cette préparation. Ainsi l'alinéa 3 de l'article 5 dispose : « La Commission fournira sur ses travaux tous renseignements que pourra lui demander le Conseil ».

D'autre part, une fois que le projet de budget a été établi par la Commission de Contrôle, celle-ci le communique au Conseil qui est appelé à faire connaître son avis. En effet, nous lisons dans les deux premiers alinéas de l'article 16 : « La Commission examine annuellement le budget et prépare son rapport y relatif en temps opportun pour que les deux documents puissent être envoyés au Conseil... Les observations du Conseil sur le budget et sur le rapport de la Commission seront communiquées aux Membres de la

Société... » Jusqu'ici il n'y a rien que de très normal et de très clair. Le Conseil est en somme invité à participer à l'élaboration du budget, en faisant des observations à ce sujet. Son rôle on le voit est purement consultatif, ne heurtant en rien la prérogative souveraine de l'Assemblée.

Là où les choses se compliquent, c'est lorsque nous nous reportons au Statut de la Cour permanente de Justice internationale. En effet, nous y trouvons un article 32 qui dispose : « Le traitement du greffier est fixé par le Conseil sur la proposition de la Cour ». Le pouvoir de décision sur ce point particulier appartient donc au Conseil. Cette manifestation de souveraineté n'est du reste pas la seule.

Un examen plus attentif du Règlement financier nous révèle au sein de celui-ci l'existence d'un article 10, dont l'alinéa 1 dispose en particulier : « Dans la partie du budget relative aux dépenses du Secrétariat seront compris les frais des sessions... ainsi que toutes les dépenses touchant un bureau ou une commission quelconque et que le Conseil pourra décider de comprendre dans les dépenses du Secrétariat, conformément à l'article 24 du Pacte ». Cette hypothèse a déjà été étudiée par nous dans le Chapitre II où toutes explications ont été fournies à ce sujet (1). Nous n'y reviendrons donc pas. Si nous avons cité ici ce texte, c'est pour montrer qu'en certains cas très particuliers, le Conseil dispose du pouvoir de décision au point de vue financier.

Par un raisonnement *a contrario* nous serons amenés à dire que les deux textes précités (articles 32 du Statut de la Cour et article 10, alinéa 1, du Règlement) dérogeant expressément au principe de la souveraineté de l'Assemblée, que nous formulons plus haut, confirment implicitement l'existence de celui-ci. Il est donc exact de dire que dans la préparation du projet de budget le Conseil joue un rôle très secondaire.

Depuis les origines de la Société des Nations une véritable tendance s'est en effet manifestée pour réduire au minimum les prérogatives de surveillance et le pouvoir de décision du Conseil en matière de l'élaboration budgétaire. C'est de cette tendance dont nous étudierons tout à l'heure les causes, que nous allons voir maintenant les différentes manifestations.

(1) Cf. *supra*, p. 41.

§ 2. — MANIFESTATIONS DE L'ÉLIMINATION DU CONSEIL

A) *Déchéance des prérogatives de surveillance.*

En ce qui concerne d'abord les prérogatives de surveillance et d'intervention dans la préparation du projet de budget, il faut reconnaître qu'elles ont été pratiquement annihilées. Le Conseil, qui, en vertu des dispositions de l'article 5, alinéa 3, et de l'article 16, alinéas 1 et 2, a le droit de se faire tenir au courant par la Commission de Contrôle et d'examiner le projet de budget, s'abstient en fait de toute observation à ce sujet.

La déchéance du Conseil de ses droits en la matière fut clairement manifestée par un incident, qui se produisit (1) en juin 1928, lors d'un débat au Conseil. On y vit le Secrétaire général contester expressément à celui-ci le droit d'examiner le projet de budget.

M. Scialoja, représentant de l'Italie, dont l'intervention avait été à l'origine du débat, fut lui-même obligé de se rallier à la thèse du Secrétaire général en déclarant qu'il n'avait pas eu l'intention « de mettre en discussion le futur budget », reconnaissant implicitement la subordination du Conseil à l'Assemblée en cette matière.

Nous verrons tout à l'heure les raisons pour lesquelles le Conseil n'use plus de ses droits.

Il convient de rappeler également que le Conseil, qui avait jadis la charge de nommer les membres de la Commission de Contrôle, a été privé de ce droit depuis l'adoption en 1928 d'une proposition norvégienne, émanant de M. Hambro (2) et qui eut pour conséquence l'amendement apporté à l'article 1 du Règlement financier.

On a vu plus haut le rôle primordial de la Commission de Contrôle dans l'examen du projet de budget et sa présentation à la quatrième Commission. La substitution de l'Assemblée (3) au Conseil, du point de vue de la nomination de ses membres, a eu pour résultat d'exclure le Conseil de sa participation, il est vrai assez indirecte, aux travaux de la Commission de Contrôle. Avant 1928 celle-ci pouvait être considérée comme représentant le Conseil ;

(1) J. O., 1928, p. 954 et seq.

(2) A. 1928, C. IV, p. 89-90.

(3) Rappelons à ce sujet que dès 1925, M. Urrutia (Colombie) avait proposé de confier à l'Assemblée le choix du personnel des organisations techniques. A. 1925, P., p. 49.

depuis la réalisation de la réforme, c'est au contraire l'Assemblée que représente cette Commission.

Cette élimination du Conseil de la nomination des membres de la Commission de Contrôle n'a fait qu'accentuer la déchéance de ses prérogatives en matière financière. En effet la Commission de Contrôle, devenue une émanation de l'Assemblée a cherché et réussi à dépouiller le Conseil de ses pouvoirs financiers. On a pu dire qu'il y eut là une véritable révolution du Tiers-Etat contre le principe oligarchique, représenté par le Conseil. Le promoteur de cette tendance fut M. Osusky, le distingué président de la Commission de Contrôle. C'est lui qui vint dénier formellement au Conseil le droit d'ajouter quelque chose au projet de budget.

B) Echec des tentatives d'empiètement sur les prérogatives de l'Assemblée.

En effet, le Conseil avait essayé de décider par lui-même et sans passer par l'intermédiaire de l'Assemblée de l'adoption de certains crédits nécessaires à la réalisation de dépenses, qu'il lui paraissait opportun de faire.

Un incident qui se produisit en 1928 fut particulièrement caractéristique de cet état d'esprit. Il convient de remarquer, que l'affaire se situe à un moment où la Commission de Contrôle était encore nommée par le Conseil, ce qui montre bien que dès cette époque la Commission prétendait s'élever contre toute tentative d'empiètement de celui-ci sur les prérogatives financières de l'Assemblée.

L'incident dont nous parlons se présenta dans les termes que voici :

Le 9 mars 1928, le Conseil a adopté la résolution suivante : (1)

« Le Conseil,

« Vu l'insuffisance de la salle où sont tenues ses séances plénières, tant au point de vue de la place disponible que de l'arrangement intérieur et de la ventilation,

« Prie le Secrétaire général de bien vouloir faire entreprendre les travaux d'aménagement et d'agrandissement nécessaires pour qu'avant la prochaine session, remède soit porté à la situation actuelle ».

(1) Quarante-neuvième session, procès-verbal 2.149.

On voit que par cette résolution le Conseil décidait *proprio motu* et sans en référer à l'Assemblée, de faire entreprendre certains travaux entraînant des dépenses plus ou moins considérables.

L'initiative du Conseil fut vivement critiquée par la Commission de Contrôle. Dans le rapport que celle-ci présenta à la quatrième Commission, il était dit (1) ce qui suit :

« La Commission a examiné la partie du rapport du Conseil sur les nouveaux travaux entraînant des dépenses supplémentaires pour la Société, qui lui avait été renvoyée par la quatrième Commission. La décision en question visait la dépense, engagée par le Conseil, d'une somme maximum de 75.000 francs suisses pour l'amélioration et l'agrandissement de la salle actuelle du Conseil. La Commission de Contrôle est reconnaissante à la quatrième Commission de lui avoir fourni l'occasion de discuter les nombreuses questions de principe soulevées par cette décision. La Commission est unanimement d'avis qu'il faut maintenir la position de l'Assemblée comme la seule autorité compétente pour prendre des décisions en matière de dépenses ».

On voit par cette dernière phrase l'énergie avec laquelle la Commission de Contrôle s'élevait contre l'initiative anticonstitutionnelle du Conseil.

Le texte du rapport précité de la Commission de Contrôle était postérieur à la séance du 6 Septembre 1928 de la quatrième Commission, où fut discutée la situation créée par l'initiative du Conseil et au cours de laquelle M. Reveillaud fit une intervention très remarquée. Le délégué français situa immédiatement le débat en déclarant (2) : « Il y a un principe essentiel qu'il convient de ne pas perdre de vue, et c'est celui que l'Assemblée est seule compétente en matière financière... Ce n'est pas qu'il y ait lieu de mettre en doute la nécessité ou même l'opportunité de la dépense ».

M. Reveillaud lui-même le reconnaît parfaitement, des travaux étaient indispensables pour l'aménagement de la salle des séances du Conseil. L'initiative de celui-ci, justifiable dans le fond, n'est pas acceptable dans la forme.

« Si l'Assemblée a jugé qu'elle ne pouvait se passer de l'aide de la Commission de Contrôle pour l'examen des questions financières d'ordre secondaire, à plus forte raison doit-elle considérer que ce n'est pas le Conseil... qui peut se charger du contrôle minu-

(1) A. 1928, C. IV, p. 177.

(2) A. 1928, C. IV, p. 14-15.

tieux des finances de la Société des Nations. Il appartient à la quatrième Commission « de maintenir » les droits de l'Assemblée ».

Par son intervention énergique, la Commission de Contrôle obtint que le vote des crédits nécessaires à l'aménagement de la Salle des séances du Conseil se fasse dans les formes légales, qui enlevaient au Conseil tout pouvoir de décision et consacraient la suprématie de l'Assemblée.

On voit par tout ce qui précède la déchéance progressive de la prérogative du Conseil lui permettant d'intervenir activement dans la préparation du projet de budget. D'autre part, toute tentative d'empiètement sur le pouvoir de décision de l'Assemblée était vouée à l'échec du fait de la vigilance de la Commission de Contrôle.

C) Evolution des pouvoirs de décision.

Si nous examinons maintenant les pouvoirs de décision qui, ainsi qu'on l'a vu dans le paragraphe précédent, appartiennent en propre au Conseil, nous serons également frappés de voir l'évolution qu'ils ont subie.

En ce qui concerne les prérogatives découlant de l'article 10, alinéa 1, du Règlement, elles sont en principe restées les mêmes. A vrai dire, c'est là une prérogative bien peu importante et dont le Conseil n'a pas souvent l'occasion de se servir. D'autre part, on pourrait discuter la portée du texte considéré. L'article 10, en effet, figure au Chapitre III qui traite de l'Etablissement du budget. Par ailleurs le texte de l'alinéa 1 dispose : « dans la partie du budget relative aux dépenses du Secrétariat seront comprises... toutes les dépenses touchant un bureau ou une Commission quelconque et que le Conseil pourra décider de comprendre dans les dépenses du Secrétariat... »

La place occupée dans le Règlement par cet article, comme aussi la manière dont il est rédigé, laissent la place libre à une discussion. On peut, en effet, interpréter ce texte, en disant que ce qu'il consacre, ce n'est pas le pouvoir de décision du Conseil sur un point précis, mais simplement le droit dont il dispose de faire insérer dans le projet de budget les crédits dont il s'agit. Ce projet étant soumis à l'approbation de l'Assemblée, c'est à celle-ci qu'il appartiendra de se prononcer d'une manière définitive.

Disons tout de suite que le *casus* que nous discutons là est pu-

rement théorique. En pratique, aucun conflit n'opposera sur ce point le Conseil à l'Assemblée. La prérogative de l'article 10 donne au Conseil est en effet si peu importante que son exercice ne soulève aucune difficulté.

Le cas de l'article 32 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale est autre. Ce texte a subi certaines modifications, dont il convient de dire quelques mots.

On sait qu'en vertu de l'article 32 du Statut le traitement du Greffier de la Cour est fixé par le Conseil. On a vu, d'autre part que c'était là un texte dérogatoire au principe, consacrant la suprématie financière de l'Assemblée.

C'est pour cette raison qu'il n'y a pas lieu de s'étonner que lors de la révision du Statut de la Cour en 1929, l'article 32 ait été amendé avec un certain nombre d'autres. L'Assemblée fut substituée au Conseil en tant qu'autorité compétente pour fixer le traitement du Greffier. La solution était normale.

Cependant le Statut nouvellement élaboré ne devait pas entrer en vigueur car le nombre de ratifications qu'il recueillit fut insuffisant. Pour élucider la situation, des débats importants furent engagés et des mesures prises, dans le détail desquelles il ne nous appartient pas d'entrer. Contentons-nous d'enregistrer les résultats : une révision du Statut, moins ample que celle précédemment visée, fut admise. A la suite de ces événements, l'article 32, le seul qui nous intéresse ici, demeura dans sa rédaction initiale.

En 1931 une question de principe se posa (1) de ce chef devant la quatrième Commission. Comment le texte de l'article 32 peut-il se concilier avec le principe que M. Hammarskjöld (Norvège), Greffier de la Cour, pouvait énoncer de la manière suivante : « l'Assemblée, dans l'exercice de ses pouvoirs budgétaires, peut certainement si elle le juge bon, refuser les crédits nécessaires » ?

M. Politis, qui en 1931 se trouvait à la tête de la quatrième Commission, proposa de trancher la difficulté de la seule manière qui fut possible et qui était « de faire voter par l'Assemblée une résolution priant le Conseil de ne pas faire usage de l'article 32 du Statut ou des textes analogues, lui donnant le droit de fixer les traitements sans soumettre au préalable la question, tout au moins pour avis, à la Commission de Contrôle et à la quatrième Commission ».

(1) A. 1931, C. IV, p. 36.

Relevons au passage les mots « ou de textes analogues » et rappelons que c'est là une allusion à l'article 10 du Règlement financier, dont nous avons déjà parlé.

On voit que la proposition de M. Politis consacrait l'effacement du Conseil devant la Commission de Contrôle, émanation et représentante de l'Assemblée, et la quatrième Commission, composée, tout de même que l'Assemblée, de délégués de tous les Etats membres. Le principe de la solution du délégué hellène fut suivi, ce que M. Osusky exprima en une phrase élégamment tournée : « le Conseil, respectueux de la Souveraineté de l'Assemblée en matière budgétaire, a demandé l'avis de la Commission de Contrôle, s'est inspiré de son rapport et soumet le sien à l'approbation de l'Assemblée ».

Ainsi, les prérogatives du Conseil au point de vue de la préparation du budget, étaient tombées en déchéance, ses tentatives d'empiètement sur la souveraineté de l'Assemblée ont abouti à un échec, quant aux pouvoirs de décision qui lui appartenaient en propre, elles étaient allées en s'amenuisant et se trouvaient réduites à peu de chose. Les causes de cette décadence du Conseil seront intéressantes à rechercher.

§ 3. — CAUSES DE L'ÉLIMINATION DU CONSEIL

Les causes de cette déchéance des prérogatives du Conseil en matière budgétaire ne sont pas difficiles à dégager.

Tout d'abord, il faut relever l'opposition des petits Etats à tout essai de confier au Conseil, organe où la plupart d'entre eux ne sont pas représentés, le droit de prendre des décisions en matière financière et de leur infliger des charges qu'ils ne sont pas décidés à supporter. Nous avons déjà montré dans la Section I de ce Chapitre à quel point les Etats sont jaloux de leur souveraineté et n'entendent accorder les subsides qui leur sont demandés qu'en toute connaissance de cause. Jamais ils ne consentiront à s'incliner devant les décisions à l'élaboration desquelles ils n'auraient pas participé. Dans ces conditions, l'élimination du Conseil était fatale et devenait d'autant plus réelle que grandissait la prérogative de l'Assemblée.

Cette cause de l'élimination du Conseil en matière budgétaire

fut nettement marquée dès l'origine de la Société des Nations. Comme lors de la seconde Assemblée on discutait de la rédaction nouvelle qu'il convenait de donner à l'alinéa 5 de l'article 6 du Pacte, M. Adatei (Japon) proposa (1) de consacrer expressément les pouvoirs du Conseil en matière budgétaire. Le budget aurait été « adopté par l'Assemblée sur la proposition du Conseil » qui était ainsi chargé de l'élaboration du projet de budget.

L'amendement fut combattu et repoussé par les représentants des petits Etats, en particulier M. Trygger (Suède) et Sir W. Meyer (Inde) qui redoutaient de se voir privés de tout droit d'initiative et d'être obligés, lors du vote de l'Assemblée, de s'incliner devant le projet de budget, imposé par le Conseil.

Une autre raison contribua également à l'élimination du Conseil. Ainsi que M. Osusky devait le reconnaître (2) « le Conseil a le droit en vertu de l'article 16, alinéa 2, d'étudier le budget et le rapport de la Commission de Contrôle pour formuler ses observations de façon qu'elles parviennent aux membres un mois au moins avant l'Assemblée ».

Si ces pouvoirs cependant ne sont qu'un leurre, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, c'est que la réduction à trois du nombre des sessions annuelles du Conseil a privé celui-ci de la possibilité d'exprimer son avis. En théorie, les droits du Conseil subsistent, mais en pratique, il ne les exerce plus. En effet, le programme des trois sessions du Conseil est déjà trop chargé pour que la discussion des problèmes budgétaires puisse encore y trouver sa place. Si un membre du Conseil a quelque observation à présenter, il attend, pour le faire, la discussion du projet de budget en quatrième Commission et son adoption par l'Assemblée (3). De cette manière, les droits de chaque Etat sont sauvegardés et rendue utile la discussion du projet de budget par le Conseil.

On sait combien il est difficile sous le régime du Pacte, de tracer une ligne de démarcation précise entre les pouvoirs du Conseil et ceux de l'Assemblée. En matière d'élaboration et d'adoption du projet de budget par contre, la séparation est nette : le Conseil n'a en fait aucun pouvoir, ils appartiennent tous à l'Assemblée. Il n'y a pas lieu de regretter pareil état de choses. Ainsi que M. Ray a pu

(1) A. 1921, C. IV, p. 155 et seq.

(2) J. O., 1932, p. 1216 et seq.

(3) J. O., 1927, p. 745.

l'écrire (1) très justement : « Le Conseil, en raison de la fréquence de ses réunions et du nombre restreint de ses membres, est appelé surtout à prendre des décisions particulières. Sa tâche se rapproche de celle d'un Gouvernement. Au contraire, l'Assemblée délibère plutôt sur l'organisation générale de la Société. Par ses pouvoirs en matière financière, elle est le régulateur suprême de l'activité de la Société ».

III

Extension récente des prérogatives de la Commission de Contrôle

Avant de clôre ce Chapitre, nous aurions voulu dire quelques mots d'une tendance nouvelle, qui s'est faite jour à l'Assemblée de 1937 et qui est susceptible de développements ultérieurs inattendus. Nous voulons parler de l'extension des pouvoirs de la Commission de Contrôle, à qui l'Assemblée a confié le pouvoir de décision sur deux points particuliers. Voici de quoi il s'agit.

Dans le troisième rapport (2) de la Commission de Contrôle à l'Assemblée de 1937, nous pouvons lire ce qui suit :

« 27. L'invitation adressée tout récemment à la Société des Nations par le Président de l'Exposition n'a pas permis au Secrétaire général de fournir à la Commission de Contrôle les indications de principe et de fait indispensables pour lui permettre d'apporter un avis ferme, et encore moins des propositions détaillées. Ce n'est que dans quelques mois que le Secrétaire général sera en mesure de les fournir.

« 28. Dans cette situation, la Commission de Contrôle, ne voulant pas laisser échapper la possibilité de la participation de la Société des Nations à l'exposition de New-York, si celle-ci s'avère politiquement opportune et financièrement praticable, propose à la Commission d'ouvrir au budget de 1938 un crédit de 300.000 francs...

« 29. Il devra être nettement entendu qu'aucun engagement ne serait pris sans un avis conforme du Conseil de la Société des Nations et une approbation de la Commission de Contrôle quant au

(1) Ray, *op. cit.*, p. 150.

(2) Document A. 5 (b), 1937, X.

montant des crédits susceptibles d'être mis à la disposition du Secrétaire général. »

Ainsi la Commission de Contrôle demande à être chargée d'approuver en lieu et place de l'Assemblée le montant des crédits nécessaires pour la participation de la Société des Nations à l'Exposition internationale de New-York.

Plus loin dans le même rapport et au sujet de la collaboration technique de la Société avec la Chine au point de vue de la lutte contre les épidémies, nous lisons ceci :

« 49. Dans l'état actuel des choses, la Commission de Contrôle estime que l'Assemblée, s'inspirant de certains précédents récents (...décision à prendre en ce qui concerne l'exposition de New-York), devrait charger la Commission de Contrôle qui la représente dans l'intervalle des sessions, d'étudier de très près les propositions qui émaneront du Comité (1), au double point de vue budgétaire et administratif, et de statuer en dernier ressort ».

Ce texte, on le voit, est encore plus clair que le précédent. La Commission de Contrôle demande ici à l'Assemblée d'être chargée de statuer en dernier ressort.

Le 5 octobre 1937, le rapport de la Commission de Contrôle d'où sont extraits les deux textes précités, était adopté par l'Assemblée.

Les dispositions précédentes nous montrent une extension très intéressante des pouvoirs de la Commission de Contrôle, qui d'organe préparatoire devient organe de décision. Mais ne nous trompons pas : si la Commission de Contrôle statuera ici en dernier ressort, elle ne le fera pas en vertu d'une prérogative qui lui est propre, mais uniquement en vertu d'une délégation de l'Assemblée.

Déjà en 1929, M. Rappard avait pu dire : « L'Assemblée a la responsabilité du budget de la Société, en sorte que la Commission de Contrôle doit être considérée comme représentant l'Assemblée ». Et en effet la Commission de Contrôle, nommée par l'Assemblée et non plus par le Conseil, peut être considérée comme une émanation, une représentation de l'Assemblée.

Et dans le deuxième des textes précités ne relevons-nous pas ces mots caractéristiques : « l'Assemblée... devrait charger la Commission de Contrôle qui la représente dans l'intervalle des sessions... »

(1) Le Comité dont il est question ici est le Comité d'hygiène appelé à faire connaître son avis en la matière. (*Note de l'auteur*).

Si donc nous assistons à une extension des pouvoirs de la Commission de Contrôle, il ne faut pas oublier que le principe de la souveraineté de l'Assemblée demeure entier. La Commission de Contrôle demeure malgré tout un organisme auxiliaire, qui, s'il est amené à prendre une décision, ne peut le faire qu'en vertu d'une délégation de l'Assemblée et dans l'intervalle des sessions de celle-ci. La Commission demeure toujours subordonnée à l'Assemblée, qui en matière budgétaire conserve toute sa suprématie.

Pareille solution n'est que trop normale au sein d'une Institution, où les différentes volontés nationales sont souveraines et où tout repose sur la bonne volonté des Etats membres, telle qu'elle s'exprime par l'application de la règle de l'unanimité. Il est tout à fait normal que la minorité, que constituent les Etats représentés au Conseil, ne puisse imposer sa manière de voir à la majorité, et que le pouvoir d'adoption du projet de budget appartienne à l'Assemblée plénière, tandis que sa préparation et son contrôle sont confiés à des organismes, qui la représentent ou émanent d'elle. (Commission de Contrôle et Commission des Finances.)

Ainsi que le constatait (1) M. Osusky, ces conceptions ne se sont dégagées que lentement ; mais à l'heure actuelle, « on est arrivé à établir le principe qu'en matière budgétaire, l'autorité suprême réside dans l'Assemblée seule ; cette doctrine se trouve incorporée dans le Règlement financier. »

(1) *J. O.*, 1932, p. 1.216.

CHAPITRE VII

LE PROBLÈME DE LA SURÉVALUATION BUDGÉTAIRE ET DES ÉCONOMIES

Le projet de budget, dont nous avons vu la conception, puis les diverses transformations au sein des organismes compétents, naît enfin à la réalité de la vie juridique par le vote d'adoption de l'Assemblée. Par ce vote, il prend une existence concrète, devient une règle, à laquelle, une année durant, la vie financière de la Société sera soumise.

Dans tout ce qui précède, nous avons retracé les divers stades de la préparation du budget. Avant de passer à l'étude de la manière dont celui-ci va être exécuté, il nous paraît nécessaire de consacrer un Chapitre distinct à un problème spécial, qui se pose au cours de toute cette phase préparatoire, et qu'au terme de celle-ci nous pouvons envisager dans son ensemble. Ce problème est celui de la surévaluation budgétaire et des économies.

Les différents Etats sont en effet désireux de réduire au minimum les charges budgétaires, qu'ils vont être obligés de supporter. De là, lors de l'élaboration du projet de budget, le souci de réduire, au moyen d'une politique d'économies très stricte, le montant des sommes qui vont être nécessaires pour faire face aux besoins de l'année à venir.

C'est ainsi qu'en particulier certains Etats se sont élevés énergiquement contre une pratique du Secrétariat connue sous le nom *surévaluation budgétaire* et qui consiste pour celui-ci à demander à l'Assemblée l'adoption de crédits plus considérables que ne l'exige la réalité des besoins.

C'est la lutte contre cette pratique, comme aussi la manière dont se trouve réalisée, lors de l'élaboration du projet de budget,

la politique d'économies, qui seront étudiées au cours de ce Chapitre. Cette étude nous permettra de voir quels sont les besoins véritables de la Société, si les dépenses peuvent être comprimées et si les crédits alloués par le budget pour leur faire face sont exagérés ou non.

I

Problèmes posés par l'augmentation du budget

Un fait notable est à souligner. Depuis la fondation de la Société des Nations et jusqu'en 1931, le budget de cette institution internationale est constamment allé en augmentant. C'est en 1932 qu'il atteint son montant maximum.

§ 1. — CAUSES

La raison de cette augmentation du chiffre des dépenses se trouvait dans l'importance de plus en plus considérable que prenait à cette époque la Société des Nations et dans l'extension de plus en plus large de son activité. Ce n'est pas un paradoxe que d'affirmer la tendance du grand public à amenuiser par certains côtés tout en l'agrandissant par d'autres, le domaine d'activité de la Société des Nations. On s'obstine à ne voir en elle qu'un organisme purement politique, destiné à assurer la paix universelle. C'est là une conception tout à fait fausse, fondant sur la Société des espoirs exagérés et irréalisables. Certes l'Institution genevoise s'efforce d'assurer la paix, mais son existence et ses efforts ne suffisent pas malheureusement à détruire toute volonté de guerre. L'opinion publique qui grandit démesurément le rôle de la Société dans le domaine politique, ne se rend pas toujours compte de l'existence d'autres terrains sur lesquels s'exerce l'activité bienfaisante de l'Institution internationale, et où sa grandeur véritable apparaît. La Société intervient en effet en des matières qui, si elles ont moins d'éclat, attirent moins l'attention des foules, que celles concernant la politique, n'en sont pas moins fondamentales pour le bonheur de l'humanité.

La Société des Nations n'est pas qu'une institution politique, elle est beaucoup plus que cela. Sur le plan économique, social, humanitaire ou purement intellectuel, la Société centralise les documents, coordonne les énergies et permet la réalisation de cette collaboration internationale où réside sa véritable grandeur.

Dans les années relativement tranquilles qui suivirent la guerre et surtout depuis la conclusion du Pacte de Locarno (1925), suivie bientôt par la signature du Pacte Briand-Kellog, qui paraissait ouvrir une ère de paix durable, la Société, sans se désintéresser de sa tâche politique, put poursuivre dans une atmosphère favorable l'extension de son activité dans les domaines les plus divers. Les Etats membres, prenant conscience de la communauté de leurs intérêts, collaboraient de plus en plus volontiers dans le domaine international. Au cours de cette période, la Société se trouvait en pleine croissance et en plein développement. Centre le plus important de la vie internationale, elle voyait constamment croître le champ de son activité et le budget de ses dépenses grandir.

L'apparition, à la fin de l'année 1929, et surtout dans les années qui suivirent, d'une crise économique extrêmement grave, stimula, loin de l'entraver, l'activité extra-politique de l'Institution genevoise. Les organismes nécessaires en période de prospérité devenaient indispensables en période de crise. De là la complexité de plus en plus grande des rouages de la Société des Nations, correspondant à chaque extension de son activité et entraînant chaque fois des charges plus considérables.

Ainsi que devait le faire très justement remarquer M. Hambro (1) : « En temps de prospérité, alors que les Etats sont disposés à faire face à leurs obligations, les occasions de dépenses nécessaires sont moins nombreuses pour la Société des Nations. Il n'y a pas besoin alors de conférences économiques, de travaux concernant les réfugiés, encore moins la protection des femmes et des enfants. Au contraire en temps de crise, les nations sont obligées de comprimer leur budget, autant que possible, et la Société est l'objet de demandes d'intervention beaucoup plus nombreuses. Il faut donc admettre que plus la situation internationale est grave, plus est grand le besoin d'une Société des Nations active et intelligente. »

Une dernière raison enfin, celle-là d'ordre interne et plus délicate à exposer, concourrait à une plus grande extension d'activité de la

(1) A. 1935, C. IV, p. 18,

Société et entraînait par là même un accroissement des frais. Il ne faut pas oublier en effet qu'une institution internationale telle que la Société des Nations, qui groupe dans son sein un grand nombre d'Etats, est obligée de tenir le plus grand compte des susceptibilités nationales, de ménager les amours-propres, d'aplanir les difficultés et d'amortir les heurts. La multiplication des rouages, un formalisme, qui, au premier abord, peut paraître excessif, sont les meilleurs garants d'un fonctionnement harmonieux de l'ensemble du système. Ainsi que M. Ray l'a très justement fait observer (1) : « la juxtaposition d'un organisme à un autre est une façon courtoise de dessaisir l'ancien ». Cette multiplication des rouages entraînait souvent des frais supplémentaires.

Nombreuses sont on le voit les raisons qui expliquent que jusque vers 1931 l'activité de la Société des Nations soit allée en augmentant, entraînant par là même une augmentation constante de son budget. Cet accroissement du budget, se traduisant par l'accroissement de la charge qu'ils avaient à supporter, ne manqua pas de provoquer le mécontentement de certains Etats.

§ 2. — MÉCONTENTEMENT DES ETATS

Par une curieuse contradiction dialectique, les Etats les plus empressés à protester contre l'accroissement de leur part contributive, particulièrement difficile à supporter en période de crise, étaient ceux-là même qui voulaient, justement à cause de cette crise, se débarrasser de certaines tâches, qui normalement leur incombait, pour les mettre à la charge de la Société des Nations, dont le budget se trouvait accru en conséquence. En somme la crise économique était pour eux une raison de pousser à la dépense et en même temps un argument pour refuser de supporter l'augmentation de leur charge, qui forcément en résultait.

D'autres Etats, principalement ceux de l'Europe Centrale et Orientale, protestaient également contre l'augmentation des dépenses de la Société des Nations et invoquaient à l'appui de ces réclamations leur situation financière, embarrassée par suite des bouleversements économiques et politiques de l'après guerre.

D'autres encore, surtout en Amérique Latine, trouvaient eux

(1) J. Ray, *op. cit.*, p. 279-280.

aussi que la charge, qu'ils devaient supporter du fait de leur présence au sein de la Société des Nations, devenait de plus en plus lourde, tandis que les avantages qu'ils en retiraient se faisaient de plus en plus réduits. L'Institution genevoise apparaissait à certains de ces Etats extra-européens comme un luxe coûteux et inutile. Comme manifestation de ce regrettable état d'esprit, on pouvait citer ce fait caractéristique qu'en 1931 les quatorze Etats en retard pour le paiement de leur contribution étaient tous des Etats d'outre-mer. M. Rappard (1) pouvait dire en constatant ce fait : « La Société des Nations, qui est aujourd'hui reconnue comme étant indispensable à la vie collective des Etats européens, ne l'est pas encore au même degré au delà des mers ».

Pour terminer cet exposé des critiques occasionnées par l'augmentation des dépenses de la Société des Nations, il convient de mentionner l'apparition de certaines tendances, qui n'étaient pas encore explicitement formulées, mais qui devaient prendre corps par la suite. Un singulier état d'esprit qui, en période de crise et de compressions générales, n'avait que trop de propension à se répandre, faisait critiquer par les représentants de certains Etats, qui n'appartenaient pas toujours aux Petites Puissances, l'organisation même de la Société des Nations. Ces hommes d'Etat reprochaient à la Société la lenteur de son fonctionnement, la complexité inutile de ses rouages, l'existence même d'une bureaucratie, à leur sens oisive et trop grassement rétribuée. Des mesures de compression étaient, d'après eux, indispensables pour éviter les abus, réduire des traitements jugés excessifs et ramener le budget de la Société à un chiffre plus modeste.

§ 3. — MANIFESTATIONS DE CE MÉCONTENTEMENT

C'est vers 1932, année où, comme on l'a vu, le budget avait atteint son montant maximum, que le problème d'une compression générale des dépenses devait se poser dans toute son acuité. Depuis longtemps les prodromes lointains de l'orage qui se prépare pouvaient cependant être signalés. En dire quelques mots est nécessaire, pour situer exactement le climat psychologique de l'affaire lorsque le problème des compressions se posera.

(1) A. 1931, P., p. 146.

Dès 1922, le délégué du Chili (notons en passant que c'est d'un Etat d'outre-mer qu'il s'agit) proposa (1), au moment où l'on discutait l'élaboration du Règlement financier, de fixer d'abord le montant des recettes et de limiter à ce montant le chiffre des dépenses. Cette proposition surprenante ne fut pas retenue, comme contraire aux règles fondamentales généralement admises dans le droit financier des différents Etats et qui s'expriment par le principe de l'antériorité des dépenses sur les recettes. La Société des Nations pouvait être considérée comme un de ces services publics qui, coûte que coûte, doivent fonctionner. Les recettes de la Société ne doivent pas venir limiter le chiffre de ses dépenses. Bien au contraire, ce sont les nécessités du service, c'est-à-dire les dépenses, qui doivent servir de mesure dans la détermination du montant de ses recettes. Ainsi que l'enseigne M. Trotabas (2), « il est rationnel, contrairement aux apparences, que les dépenses passent avant les recettes ». Ce principe fut du reste consacré par le texte du dernier alinéa de l'article 6 du Pacte : « les dépenses de la Société seront supportées par les membres de la Société... » Le montant probable des dépenses, une fois déterminé par le budget, sera réparti entre les membres et couvert par leurs contributions. Le chiffre des recettes est ainsi fixé par celui des dépenses.

Pour être tout à fait exact, nous devons dire que malheureusement l'application correcte de ce principe d'antériorité des dépenses sur les recettes doit bien souvent céder devant d'impérieuses considérations pratiques. En fait, le chiffre des dépenses est proportionné au montant des sommes que les Etats membres acceptent de prendre à leur charge. Dès que le montant des contributions, qu'on leur demande, dépasse le montant qu'ils sont habitués à verser, les différents Etats protestent.

En 1926, le Président de la quatrième Commission, M. Titulesco, émettait le vœu qu'un jour la Société pût « substituer au bilan des moyens le bilan des besoins » (2). Mais ce n'était là qu'un simple vœu, dont l'émission même montrait bien que malheureusement la réalité était tout autre.

La proposition du délégué Chilien resta donc sans suites.

La même année 1922 et cette fois à propos des crédits néces-

(1) A. 1922, p. 354.

(2) L. Trotabas, *Précis de Science et de Législation financières*. Paris, Dalloz, 1935, p. 5.

(3) A. 1926, C. IV, p. 65.

saires à l'organisation de la Coopération intellectuelle, trois délégués de Dominions britanniques (encore des Etats membres d'outre-mer), proposèrent (1) de réduire les pouvoirs financiers de l'Assemblée, en la privant du droit de rétablir un crédit, supprimé par la Commission des Finances.

Cette proposition n'eut guère de succès, pas plus d'ailleurs que certaines autres, introduites plus tard et tendant à arrêter la progression des dépenses par l'interdiction de dépasser (2) à l'avenir les chiffres du budget actuel, ou bien celle d'élever dans les années suivantes le montant des contributions présentes des Etats.

Comme le montrent les exemples précités, il existait des précédents au désir manifesté au début des années 1930, de réaliser une compression effective du budget. La Commission des Finances elle-même s'inspirait parfois de ces tendances. C'est ainsi qu'en 1924 elle posait ce principe que (3) « La Société des Nations ne devrait en aucun cas accorder des subventions à des institutions internationales quoiqu'elle puisse voter des crédits pour un objet précis, clairement défini à l'avance et rentrant dans le caractère des activités de la Société ».

Ces diverses manifestations d'opposition à la progression des dépenses étaient sans gravité tant qu'elles se cantonnaient sur un plan légal. Elles présentaient même une certaine utilité en tant qu'elles constituaient un avertissement salutaire, indiquant aux autorités responsables de la gestion financière de l'Institution, qu'il fallait éviter les dépenses somptuaires ou inutiles, qu'une certaine limite ne devait pas être dépassée sous peine de mécontenter les Etats membres.

Là où l'opposition devint grave, c'est lorsqu'elle commença à s'exprimer d'une manière concrète par le non-paiement, par certains Etats, des contributions mises à leur charge. On a vu qu'en 1931, quatorze Etats étaient en retard pour leurs contributions. D'autre part, la même année la République Argentine qui, sans avoir quitté la Société des Nations, s'était abstenue de participer à ses travaux, mais avait continué à payer pendant huit ans sa part contributive, décidait de suspendre ses paiements.

Nous retrouverons plus loin dans son ampleur le problème des contributions arriérées. Les quelques indications qui précèdent

(1) A. 1922, P., p. 361 et seq.

(2) A. 1926, C. IV, p. 13.

(3) J. O., 1924, p. 1809.

sont uniquement destinées à montrer chez certains des Etats membres l'existence d'un état d'esprit hostile à l'augmentation constante des charges. Le non paiement des contributions par les Etats traduit en effet leur mécontentement.

Aux environs de 1931, ce mécontentement est à son comble. Des mesures sérieuses vont devenir nécessaires pour obtenir une réduction des dépenses, cela par la condamnation de certaines pratiques employées par les fonctionnaires compétents lors de l'établissement de leurs projets de budget et une politique massive, mais aussi rationnelle d'économies.

Etudions successivement et en détail ces deux séries de mesures par lesquelles une compression considérable des dépenses budgétaires de la Société des Nations put être obtenue.

II

Diminution du budget par la lutte contre la surévaluation budgétaire

Certaines pratiques suivies par les fonctionnaires compétents lors de l'établissement de leur projet de budget, avaient pour résultat d'enfler artificiellement celui-ci au-delà des nécessités véritables. Cette pratique, connue sous le nom de « surévaluation budgétaire », ou encore « over-budgeting », fit l'objet d'un débat particulièrement âpre devant la quatrième Commission lors de l'Assemblée de 1933 (1).

Comme le Secrétaire général faisait valoir devant la quatrième Commission l'importante diminution des prévisions budgétaires qui faisait passer le budget de 33.687.000 francs en 1932 à 30.648.000, en 1934, un délégué britannique, M. Hore Belisha retorqua que le budget était encore trop gros, plus gros que ne l'exigeaient les besoins réels. Les dépenses réelles de 1932 n'ayant été que de 27 millions, le budget actuel dépassait encore de 3 millions et demi le montant des crédits effectivement dépenses en 1932.

(1) A. 1933, C. IV, p. 9.

§ 1. — CAUSES DE LA SURÉVALUATION BUDGÉTAIRE

M. Hore Belisha avait raison en affirmant que le Secrétaire général avait peu à peu pris l'habitude de demander à l'Assemblée des crédits plus considérables que ceux strictement nécessaires pour couvrir les dépenses réelles. Voyons quels étaient les arguments invoqués par le Secrétariat pour la justification de cette pratique.

A) *Problème des crédits limitatifs.*

Il convient de reconnaître, tout d'abord, que les crédits mis à la disposition du Secrétariat et des organisations autonomes pour un exercice donné, sont des crédits limitatifs. Les fonctionnaires compétents n'ont pas à leur disposition les moyens d'un gouvernement national qui peut demander au moment du vote du budget des crédits relativement faibles, quitte à ouvrir ultérieurement par décret les crédits supplémentaires nécessaires pour ajuster ces évaluations trop faibles, à la réalité (1). Il est vrai que des crédits spéciaux pour dépenses imprévues sont inscrits au budget, mais ils peuvent se révéler insuffisants. Il ne faut donc pas que les fonctionnaires compétents soient pris de court et que face à une éventualité imprévisible, la Société des Nations soit condamnée à l'inactivité à cause d'un manque de ressources.

B) *Problème des contributions arriérées*

L'autre raison qui pousse les fonctionnaires compétents à enfler artificiellement les prévisions budgétaires, c'est la crainte de voir certains Etats ne pas payer leur cotisation ou bien ne la payer qu'avec retard. Si un seul Etat ne verse pas sa contribution et si le montant des dépenses a été prévu trop parcimonieusement dans le budget, le fonctionnement de la Société est entravé faute de ressources. Il ne faut pas oublier que le mécanisme financier de la Société des Nations est tout à fait différent de celui des Etats membres. Dans ceux-ci, il n'y a pas une interdépendance aussi étroite entre les recettes et les dépenses.

(1) Voir dans ce sens l'intervention de M. Hambro. A. 1933, C. IV, p. 18.

Dans les systèmes nationaux, en effet, les dépenses à faire influent sur les recettes qu'il sied de percevoir, et les possibilités des recettes viennent limiter à leur tour le montant des dépenses que l'on voudrait effectuer. Mais il n'y a jamais dans leur cas cette égalité, en quelque sorte mathématique, entre les recettes et les dépenses que nous trouvons, du moins en principe, à la base du système financier de la Société des Nations. Du moment que le montant du budget des dépenses est de tant, c'est tant, pas un franc de plus ou de moins, qu'il sied de percevoir auprès des Etats membres.

En somme, tout se passe comme si le budget des dépenses de la Société était couvert au moyen de ce qu'on appelle en droit financier un impôt de répartition. La somme d'imposition est fixée, puis partagée entre ceux qui doivent la supporter. Ce qui détermine ici le montant de l'imposition, c'est le montant des dépenses à faire.

Ce qui fait pourtant l'originalité du système financier de la Société, si on le compare aux différents impôts de répartition que l'on peut trouver dans les systèmes financiers des Etats membres, c'est que le produit de cette répartition n'est jamais le seul élément de revenu de ces Etats, mais tout au plus un facteur de certitude dans la détermination des recettes.

Pour la Société des Nations, au contraire, le produit de la répartition est de beaucoup l'élément de revenu le plus considérable, le seul même, si on fait abstraction de certaines recettes de peu d'importance, que nous retrouverons dans le Chapitre suivant.

On voit dès lors les dangers que comporte un tel système. Si un Etat-membre ne verse pas sa contribution à la Société, voilà tout ce bel équilibre compromis, puisque, par définition, le montant de la somme à répartir a été égal au montant des dépenses à effectuer. La déficience d'un payeur n'est pas compensée par une plus-value d'un autre poste. Si un membre ne paie pas, et à plus forte raison plusieurs, la Société manque de ressources.

Le Règlement financier prévoit ce cas de déficit dans son article 38a, dont voici le texte : « La différence constatée à la clôture d'un exercice financier, entre les recettes effectives et les dépenses, sera reportée au budget de la deuxième année qui suivra cet exercice. Si le solde est créditeur, il sera reporté en déduction du montant des contributions à verser par les Membres de la Société pour l'exercice au budget duquel il a été reporté ; si le solde est débiteur,

le total des contributions des Membres de la Société, pour cette même année, sera augmenté du montant du déficit constaté. »

Il peut donc sembler que, pour pallier au cas de rentrées insuffisantes, le moyen le plus simple, soit de majorer les contributions de la deuxième année qui suivra, du montant du déficit. Si par exemple 3 millions n'avaient pas été payés au titre de l'exercice 1931, en 1932, lors de la préparation du budget de 1933, le montant de la somme à répartir entre les membres aurait été majoré de ces 3 millions manquants.

Cette solution, en apparence simple et commode, a pourtant l'inconvénient de montrer d'une manière trop apparente aux différents Etats, que la défaillance de certains membres a pour résultat l'augmentation de leur charge contributive. D'autre part, il était psychologiquement malaisé, après avoir présenté aux Etats membres une note concernant un exercice, de venir solliciter pour le même exercice un paiement nouveau.

Une autre méthode s'offrait, beaucoup plus souple, pour parer au regrettable état de fait, créé par le non-paiement de certaines contributions. Au lieu d'attendre que les résultats de la défaillance se soient manifestés, le Secrétariat préférait prévenir celle-ci. Le déficit n'était plus couvert par une inscription additionnelle au montant du budget du deuxième exercice suivant. Le Secrétariat, prévoyant d'avance ce déficit, majorait lors de la préparation du budget, d'une somme approximativement équivalente, le montant des dépenses qui y étaient prévues.

C'est de cette manière que s'est implantée, chez les fonctionnaires compétents, l'habitude de gonfler artificiellement le budget des dépenses, à faire de la surévaluation budgétaire. Les crédits demandés sont plus élevés que les dépenses effectives ne sauraient l'être. Si les cotisations rentrent toutes, il y aura donc un excédent de recettes considérables. Malheureusement, il est peu probable que toutes les contributions soient versées, des défaillances se produiront inévitablement. N'importe, grâce à la surévaluation consciente et volontaire du budget, les sommes qui rentreront, insuffisantes pour couvrir les dépenses exagérées et fictives du projet de budget, suffiront amplement à faire face aux dépenses réelles, inférieures à celles qui auront été prévues.

C'est contre cette pratique des fonctionnaires compétents que s'élevait, en 1933, M. Hore Belisha, faisant très justement remarquer qu'elle avait pour résultat de faire acquitter par les bons

payeurs les contributions des défaillants. Déjà au mois de mai de la même année, lors de la 73^e session du Conseil, les représentants de la France et de la Grande-Bretagne avaient invoqué cet argument pour s'opposer à une proposition de M. de Madariaga, qui suggérait de lutter contre les abus de la surévaluation budgétaire en la réglementant et en instituant dans le budget une marge de crédits, dont l'existence aurait permis de remédier à la défaillance de certaines contributions.

Lors du débat devant la quatrième Commission en 1933, le Secrétaire général devait trouver d'ardents défenseurs parmi les délégués. C'est ainsi que M. Hambro s'attacha à souligner la différence qui sépare le régime financier de la Société des Nations de celui d'un Etat. Si la caisse est vide, le Secrétaire général n'a à sa disposition aucun moyen pour la remplir par une politique d'inflation ou de déflation. Si par malheur une crise survenait, le seul moyen de la résoudre serait la convocation d'une Assemblée extraordinaire.

M. Bruce (Australie) parla dans le même sens des difficultés auxquelles était en but le Secrétariat. Celui-ci se trouve dans une situation très délicate, ayant d'une part à faire face aux dépenses et sachant, d'autre part, qu'une partie seulement des contributions lui sera versée. On ne saurait donc blâmer le Secrétaire général, si pour mener à bien sa tâche et assurer de son mieux le fonctionnement harmonieux de la Société, il recourt à la surévaluation budgétaire, seule arme qu'il ait à sa disposition.

Madame Kluyver (Pays-Bas) se rangea également à cet avis (1) et fit très justement remarquer que tout était une question de mesure et qu'une certaine marge de surévaluation pouvait se justifier à condition de ne pas être exagérée.

Il appartenait à M. Rappard de donner une conclusion à cet important débat (2). Dans sa déclaration, le délégué suisse montra la situation pénible du Secrétariat, qui, pour sortir d'une situation financière embarrassée, due à des défaillances nombreuses, n'avait à sa disposition ni des artifices de trésorerie, ni des emprunts à court terme. Au surplus, M. Rappard reconnaissait que ces raisons pouvaient être une excuse, mais non une justification. La pratique de la surévaluation budgétaire devait être combattue, non seulement parce qu'elle aboutissait à des conséquences injustes pour

(1) A. 1933, C. IV, p. 29.

(2) *Ibid.*

les Etats bons payeurs, mais aussi parce qu'elle contribuait à aggraver le mal : « Ce serait encourager les défaillances des débiteurs que d'en tenir compte d'avance. Le mieux est d'avoir un crédit spécial pour parer aux besoins de la trésorerie. » On voit donc que la pratique, si elle est excusable pour le passé, n'en est pas moins condamnable pour l'avenir.

C) Problème des crédits non dépensés

Malgré ces critiques et ces discussions, le problème de la surévaluation budgétaire devait subsister dans son intégrité. En effet, même si les deux causes que nous venons d'étudier (limitation des crédits mis à la disposition des fonctionnaires compétents et crainte d'un déficit dans la rentrée des contributions) venaient à disparaître, la surévaluation n'en aurait pas moins subsisté. L'over-budgeting était en effet inévitable, car les prévisions budgétaires de la Société devaient être fondées sur le maximum des dépenses possibles. Il était peu probable que toutes ces occasions de dépenses viendraient à se produire ; cependant il fallait les prévoir dans le budget. Si l'Assemblée siège moins longtemps que d'habitude, si une conférence prévue ne se réunit pas, si même tous les membres ne viennent pas assister aux séances d'un comité, il en résulte de grandes économies, économies que l'on ne peut prévoir d'avance.

Ainsi que M. Hambro devait le faire très justement remarquer en 1935, chaque année des crédits importants sont inscrits au budget, qui pratiquement n'ont aucune chance d'être dépensés. Le délégué norvégien faisait ressortir (1) que dans le budget de 1936, on note un poste de 500.000 francs au titre de dépenses politiques imprévues pour le Conseil et de 200.000 francs pour les dépenses financières et économiques imprévues, 500.000 francs pour la Conférence de Désarmement, 315.000 francs pour la Conférence monétaire et économique, plus de 100.000 francs pour les publications destinées à ces conférences, etc. A la fin de l'année, ces crédits ne seront probablement pas dépensés. Ils auront été cependant couverts par les contributions des Etats membres. Peut-on dire pourtant qu'il y a surévaluation budgétaire voulue ? Certes non ! Et pourtant le fait est là.

La situation du fonctionnaire compétent est particulièrement

(1) A. 1935, C. IV, p. 18.

délicate en semblable circonstance. Lors de l'établissement de son projet de budget, le Secrétaire général ne pouvait pas prendre sur soi l'audacieuse initiative de supprimer l'inscription des crédits nécessaires à l'exécution des tâches qui pourtant n'avaient guère de chance de se réaliser, comme par exemple la Conférence du désarmement, dont la convocation apparaissait comme peu probable, ou bien encore l'Union Européenne.

En vertu de son caractère apolitique, le Secrétaire général ne pouvait prendre une mesure politique au premier chef et constater officiellement, par la suppression des crédits y afférents, la disparition de la Conférence du Désarmement.

Et d'un autre côté, si par imprévu cette Conférence avait dû se réunir, comment aurait-il été pourvu à ses dépenses, si rien n'avait été prévu dans le budget pour cette éventualité ?

C'est ainsi que le budget continuait à être inutilement chargé du fait de l'inscription de crédits pour des dépenses qui avaient peu de chances de se réaliser et qui cependant devaient être prévues.

§ 2. — SOLUTION DU PROBLÈME DE LA SURÉVALUATION BUDGÉTAIRE

Les trois causes principales du mal étaient, on vient de le voir, la nécessité de prévoir un dépassement éventuel des crédits limitatifs, la possibilité d'un paiement incomplet de leurs contributions par les Etats et enfin et surtout l'inscription au budget de certains crédits qu'il fallait prévoir et qui en général n'étaient pas dépensés.

La première cause était, on le devine, la moins grave des trois. L'existence au budget de crédits spéciaux pour dépenses imprévues suffisait en général à couvrir tout risque de frais supplémentaires. Si en fait la surévaluation budgétaire avait pris des proportions aussi considérables que l'indiquait M. Hore Belisha en 1933, c'était surtout à cause de la nécessité de prévoir un déficit dans la rentrée des contributions et aussi parce que étaient inscrits au budget des crédits qui pratiquement n'étaient pas dépensés.

En ce qui concerne la première de ces deux causes de surévaluation, pour y porter remède il fallut s'attaquer à l'origine du mal, c'est-à-dire aménager un mécanisme facilitant le paiement des contributions. La rentrée régulière des contributions avait pour conséquence de faire disparaître la surévaluation budgétaire, dont

l'apparition tirait son origine justement de l'insuffisance de ces rentrées. La surévaluation budgétaire était ici la conséquence d'un problème beaucoup plus vaste, celui du paiement des contributions arriérées. Ce problème, nous l'étudierons dans le Chapitre suivant, traitant de l'exécution du budget au point de vue des opérations de recettes. Disons simplement ici que l'institution en 1934 d'un Comité des Contributions arriérées facilita grandement la rentrée de ces contributions et facilita par là même la suppression progressive de cette pratique de surévaluation budgétaire, qui était due en partie à la rentrée insuffisante des fonds.

Pour supprimer totalement cette regrettable pratique, il était surtout nécessaire de trouver une solution au problème, que posait la nécessité d'inscrire au budget des crédits qui n'avaient aucune chance d'être dépensés.

A) *Le projet Bruce*

Alléger le fardeau de la charge budgétaire, sans pour cela faire tort à la besogne, paraissait de prime abord un problème aussi difficile à résoudre que la quadrature du cercle. Pourtant il était nécessaire de trouver une solution. C'est dans ces conditions que lors de l'Assemblée de 1935, M. Bruce (Australie) formula devant la quatrième Commission une proposition tendant à obtenir une compression des charges budgétaires au moyen d'une suppression radicale de la pratique de surévaluation.

Tout en protestant contre la surévaluation résultant de la nécessité de prévoir le non-paiement par certains Etats de leurs contributions, M. Bruce soulignait le vif mécontentement que rencontrait en Australie une pratique qui, ainsi qu'on l'a vu, avait pour résultat d'opérer un déplacement de la charge des mauvais payeurs sur les bons.

M. Bruce mettait même en garde l'Assemblée contre certaines tendances qui se faisaient jour dans son pays et par application desquelles l'Australie n'aurait consenti à verser chaque année la contribution qui lui était demandée, qu'après avoir calculé le montant des surévaluations budgétaires pour un certain nombre d'années et avoir réduit sa quote part de ce qu'elle avait indûment versé à la place d'autres Etats.

Cette réaction de défense contre la surévaluation due au non-paiement des contributions, s'accompagnait d'une proposition con-

crète, visant à la suppression de la surévaluation résultant de la nécessité de prévoir au budget certains crédits pour des dépenses problématiques.

Après avoir reconnu qu'il était nécessaire de prévoir des crédits pour la reprise des travaux de la Conférence monétaire et économique et de la Conférence du Désarmement et que du reste leur disparition était loin d'être souhaitable, M. Bruce montra qu'il y avait d'autres moyens de faire face à ces dépenses que leur inscription pure et simple au budget.

Reprenant une suggestion qu'il avait déjà émise en 1934, il suggéra la création d'un Fonds de réserve spécial, destiné à couvrir les dépenses de réalisation peu probable, au cas où elles viendraient à se produire.

Disons immédiatement, pour dissiper toute équivoque dans la terminologie, que ce Fonds de réserve, dont la création était préconisée par M. Bruce, fut effectivement réalisé sous le nom de *Fonds de garantie*, le nom de *Fonds de réserve* étant attribué à un fonds spécial, absolument différent, institué la même année, et ayant pour but d'assurer le fonctionnement régulier de la Trésorerie de la Société des Nations dans le cadre du budget voté par l'Assemblée. Lors de la discussion devant la quatrième Commission de la proposition de M. Bruce, les deux termes « Fonds de réserve » et « Fonds de garantie », furent à plusieurs reprises employés l'un pour l'autre.

Pour éviter toute équivoque due à cette incertitude dans la terminologie, nous indiquerons dès maintenant, que ce que nous étudions ici en ce moment, c'est le fonds qui devait être réalisé sous le nom de « Fonds de garantie ». Le Fonds de réserve sera étudié dans un chapitre ultérieur, concernant l'exécution du budget.

Développant sa proposition, M. Bruce indiqua que les prélèvements à faire sur ce qu'il appelle le Fonds de réserve, seraient autorisés par le Conseil au fur et à mesure que se présenteraient les dépenses, dont le Fonds serait destiné à assurer le règlement. Le délégué australien proposait qu'une partie des sommes inscrites au crédit du Fonds soit constituée par des versements, recueillis au titre des contributions arriérées.

Il appartenait à M. Osusky, président de la Commission de Contrôle, de préciser (1) devant la quatrième Commission la nature

(1) A. 1935, C. IV, p. 44.

de ce Fonds de garantie. « Le Fonds de garantie n'a pas pour but de suppléer aux versements des Etats qui sont en retard pour leurs contributions. On continuera à prévoir dans le budget tous les postes, mais comme l'expérience a montré que certains crédits n'ont jamais été épuisés, on effectue une déduction globale et en ce faisant, comme on s'expose à un risque, on met dans le Fonds de garantie les sommes destinées à faire face à ces nécessités éventuelles. » Et comme M. Rappard lui demandait quelques éclaircissements sur la manière dont serait alimenté ce fonds, M. Osusky ajouta qu'une partie en serait constituée par certaines contributions arriérées. Au surplus, il était bien entendu que ce Fonds de garantie aurait une affectation très spéciale et qu'il ne saurait être utilisé que pour alimenter certains postes bien déterminés du budget : dépenses imprévues du Conseil, Conférence monétaire et économique, Conférence ou organe pour la réduction des armements, Union européenne, Investigations, etc.

B) Critiques du projet

La proposition de M. Bruce suscita dès le début des échanges de vues extrêmement intéressants.

Tout d'abord M. Osusky avait jugé nécessaire d'intervenir pour ramener à de plus justes proportions la question de la surévaluation budgétaire, dont l'existence avait été, on s'en souvient, à l'origine de la proposition de M. Bruce et contre laquelle le délégué australien prétendait lutter.

Fort opportunément, le Président de la Commission de Contrôle rappella l'existence, dans le Règlement financier, de l'article 38 a, que nous avons cité plus haut, et aux termes duquel, le solde créditeur en fin d'année « sera reporté en déduction du montant des contributions à verser par les Membres de la Société pour l'exercice au budget duquel il a été reporté ».

Dès lors, s'il y a surévaluation budgétaire, s'il y a en fin d'année un excédent des recettes sur les dépenses, ce sont les membres de la Société qui bénéficient en dernier lieu de cette surévaluation, puisque les contributions qu'ils auront à verser pour le deuxième exercice suivant celui dont le budget était surévalué, seront réduites d'autant.

Indiquons immédiatement que ce raisonnement n'est valable

que pour le cas où toutes les contributions ont été intégralement versées par les membres. Dans ce cas seulement, il y aura apparition d'un excédent, dont les membres vont bénéficier. Si une partie des contributions n'a pas été versée, l'excédent payé par les uns servira à couvrir le déficit, provoqué par la défaillance des autres. Il n'y aura donc pas d'excédent à répartir et les dispositions de l'article 38a n'auront pas à jouer. Nous ne nous étendrons pas sur cet aspect un peu particulier de la question qui, évidemment, n'est pas à envisager dans le cas que nous étudions avec la proposition de M. Bruce, et où, par définition, le problème du non paiement des contributions ne vient pas compliquer celui de la surévaluation budgétaire due à l'inscription au budget de crédits non dépensés.

Continuant son exposé sur la question, M. Osusky nia qu'il y ait eu une surévaluation aussi exagérée que l'avait laissé entendre M. Bruce. Celui-ci avait rappelé que le total des budgets de 1926 à 1934 s'était élevé à 257.500.000 francs suisses, tandis que les dépenses effectives pendant la même période n'avaient été que de 223 millions et demi, soit une différence de 34 millions, traduisaient une surévaluation d'environ 4 millions par an, chiffre évidemment considérable.

Répondant à cette argumentation du délégué australien, M. Osusky montra que, pendant la même période de 1926 à 1934, les contributions demandées aux Etats-membres n'avaient atteint qu'un montant de 248.800.000 francs, sur lesquels 227 millions seulement avaient été perçus au titre des contributions courantes et arriérées. Si on compare le total des sommes effectivement dépensées et de celles effectivement reçues, on voit que dans l'espace de neuf années le montant des sommes versées en surplus par les différents Etats n'a été que de 3 millions et demi à peine.

Passant ensuite à l'examen de la question au fond, et répondant à M. Bruce sur la proposition tendant à l'institution d'un Fonds de réserve, M. Osusky montra le danger que pourrait présenter l'existence d'un Fonds de cette nature. En matière financière, le principe fondamental de la Société des Nations consiste, ainsi que le Chapitre précédent vient de le montrer, dans l'affirmation de la suprématie complète de l'Assemblée. Seule l'Assemblée autorise l'exécution des dépenses. Cette « démocratisation » n'a été, on le sait, obtenue qu'au prix de longs efforts, et il paraissait dangereux à M. Osusky d'apporter une atténuation importante à ce principe,

en donnant au Conseil le droit de se prononcer sur l'emploi des sommes inscrites au crédit du Fonds. Au surplus, et cette réserve une fois faite, l'idée de M. Bruce apparaissait à M. Osusky comme devant être retenue après une mise au point très attentive.

M. Rappard soutint la position prise par M. Osusky. Il montra les effets néfastes que l'existence de ce Fonds pourrait avoir sur le contrôle du budget. Si une conférence, dont les frais n'auraient plus été prévus au budget, avait dû avoir lieu, le Trésorier de la Société des Nations aurait été autorisé à puiser dans le Fonds de réserve, pour faire face aux dépenses occasionnées par cette conférence. L'interdiction d'avoir recours à ce Fonds pour d'autres dépenses que celles pour lesquelles il était expressément prévu, ne suffisait pas à constituer une garantie efficace. M. Rappard trouvait qu'il était fâcheux qu'on envisageât la création d'un Fonds, dont la gestion aurait été affranchie du contrôle que représente le vote d'un budget par chapitres et sections.

En même temps, et dans un autre ordre d'idées, le délégué suisse n'hésita pas à montrer toutes les difficultés, que la proposition d'alimenter ce Fonds avec le montant des contributions arriérées, n'aurait pas manqué de soulever au point de vue du paiement de ces contributions.

« Ne pourrait-on pas craindre, dit en effet M. Rappard, qu'on affaiblisse l'action des Gouvernements auprès de leurs Parlements, lorsqu'on les charge de faire rentrer des cotisations arriérées, non pas pour s'acquitter d'une dette destinée à rétablir un équilibre rompu par ce retard, mais pour constituer une réserve ? Faire un effort pour constituer un Fonds de réserve en temps de crise, c'est peut être plus difficile au point de vue psychologique, que de faire un effort pour s'acquitter d'une dette qui reste due et qui aurait dû être réglée plus tôt. »

La quatrième Commission se montra attentive à ces critiques et les retint en décidant de recommander à l'Assemblée la création d'un *Fonds de garantie*. Dans le rapport présenté par la quatrième Commission à l'Assemblée, M. de Vasconcellos (Portugal), rapporteur, écrivait (1) :

« La création de ce nouveau Fonds devra, dans l'esprit de la Commission de Contrôle, permettre à l'avenir une nouvelle extension de la politique de compression des crédits et par suite de nou-

(1) A. 1935, C. IV, p. 95.

veaux soulagements pour les budgets de l'ensemble des Etats membres ».

C) Réalisation du projet

Sur la base du rapport de M. de Vasconcellos, l'Assemblée de 1935 décida la création d'un Fonds de garantie et l'insertion dans le Règlement financier d'un article 33 a. Voici le texte des deux premiers alinéas de cet article :

« 1. Il est institué sous la dénomination de « Fonds de garantie » un fonds spécial dont la gestion et l'utilisation sont régies par les dispositions du présent article. Le fonds ne pourra être affecté à aucun autre objet.

« 2. a) Lorsque l'Assemblée, sur la base d'un rapport de la Commission de Contrôle, estimera probable que les dépenses effectives, afférentes à un chapitre d'une partie du budget concernant le Secrétariat ou une organisation autonome, seront inférieures au montant total des crédits, qu'il est désirable de voter pour faire face à toutes les éventualités, elle pourra :

« i) voter intégralement les crédits en question et

« ii) décider qu'une fraction seulement du montant total, prévu pour le dit chapitre, sera perçue par voie de contributions, auprès des Etats membres et que le solde, s'il devient nécessaire de le dépenser, sera prélevé sur le Fonds de garantie.

« b) Les réductions de contributions opérées par application du paragraphe a) ci-dessus ne pourront être faites que dans la limite des sommes disponibles au Fonds de garantie. »

Comme on le voit, le maximum de sécurité est obtenu au point de vue de la gestion du Fonds. En effet, l'Assemblée commence par « voter intégralement les crédits en question ». On voit par cette disposition que les réserves de MM. Osusky et Rappard n'ont pas été faites inutilement. La crainte, qu'ils exprimaient de voir le Fonds soumis à un contrôle insuffisant, a été prise en considération. Il n'y a pas eu création d'un Fonds où le Trésorier peut puiser à son gré en cas de besoin pour couvrir certaines dépenses, et dont la gestion échappe au contrôle de l'Assemblée. Bien au contraire, la suprématie de l'Assemblée est sauvegardée par le vote dans les conditions ordinaires des crédits relatifs aux dépenses, dont la survenance est peu probable. Seulement une décision intervient pour décider qu'une partie seulement de ces dépenses sera

couverte par les contributions ordinaires, et que le reste sera imputé sur le Fonds de garantie.

L'article 33a règle dans son troisième alinéa le mécanisme des prélèvements : « En ce qui concerne le Secrétariat, les prélèvements seront opérés directement par le trésorier. Pour les organisations autonomes, les fonctionnaires compétents s'adresseront au Secrétaire général qui donnera suite à leurs demandes. »

Au surplus, l'alinéa 4 prévoit des garanties de contrôle supplémentaires : « L'application au Secrétariat et aux organisations autonomes des dispositions du présent article est soumise au contrôle prévu au chapitre X du présent Règlement. » Il s'agit là du contrôle sur l'exécution du budget que nous retrouverons dans un Chapitre ultérieur. Comme on le voit, le maximum des mesures est prévu pour assurer l'emploi correct des sommes inscrites au Fonds de garantie.

L'alinéa 5 vient nous dire d'où proviennent celles-ci : « Le Fonds de garantie sera alimenté par les sommes que l'Assemblée décidera d'y consacrer. Il ne fera pas partie du budget visé au chapitre III du présent Règlement, mais fera l'objet d'un compte séparé et sera géré comme tel. Un relevé de la situation du Fonds de garantie sera joint en annexe aux comptes annuels présentés à l'Assemblée. »

On voit que les rédacteurs de ce texte ont eu sous les yeux les critiques d'ordre psychologique de M. Rappard. Il aurait été en effet dangereux et aléatoire d'alimenter ce Fonds avec le montant des contributions arriérées. Si les dépenses imprévues, auxquelles ce Fonds aurait eu à faire face, étaient arrivées à se réaliser, un Fonds alimenté par des contributions arriérées aurait pu ne pas suffire à les couvrir, à cause du faible empressement des Etats à faire parvenir leurs contributions arriérées à ce Fonds. C'est pour cette raison que l'alinéa 5 débute par la phrase : « Le Fonds de garantie sera alimenté par les sommes que l'Assemblée décidera d'y consacrer. »

Comme on le voit, il n'est pas dit que les contributions arriérées à recueillir seront versées au Fonds. De cette manière disparaissent les objections psychologiques qui pourraient venir mettre obstacle à leur versement.

Effectivement, l'Assemblée, en votant ce texte, décida d'affecter au Fonds de garantie une somme de 300.000 francs à valoir sur les versements des contributions arriérées jusqu'au 31 décembre

1932, plus 700.000 francs, provenant d'une autre origine, soit en tout 1 million de francs destinés à faire face aux dépenses imprévues de caractère déterminé, dont nous avons parlé plus haut.

Non seulement le budget du Secrétariat, mais encore celui de la Cour permanente de Justice internationale, était soumis à ce régime. Là aussi, grâce à cet artifice, des compressions très efficaces purent être obtenues. Le budget de la Cour était jusqu'alors obligé de prévoir un nombre et une longueur maxima des sessions, rarement atteints en pratique. Ainsi que le notait dans son rapport précité M. de Vasconcellos (1), « cette différence entre les prévisions et les résultats du dernier exercice a permis au Greffier d'accepter la réduction globale, proposée dans le rapport de la Commission de Contrôle, étant entendu que le cas échéant la Cour pourrait avoir recours dans les limites du budget aux 200.000 francs réservés à la Cour dans le Fonds spécial de garantie ».

Ce Fonds, rappelons-le une fois de plus, ne devait pas faire partie du budget. Sa gestion est absolument indépendante de celui-ci. En effet, ainsi que le dit le même article 33a dans son alinéa 6-a : « S'il ressort du relevé que des retraits ont été opérés sur le Fonds de garantie, les sommes en question seront restituées au Fonds sur le budget, dans les deux années suivant la date où le retrait aura été effectué, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement. »

La destination du Fonds est en effet d'alléger la charge budgétaire. Si les dépenses peu probables se réalisent, c'est sur le Fonds qu'elles seront imputées, mais les sommes qui auront été prélevées sur le Fonds de cette manière, lui seront remboursées par inscription au budget de crédits spéciaux dans les deux années qui suivront. Grâce à cet artifice, les dépenses peu probables ne sont pas prévues au budget, ce qui dégrève celui-ci. Mais si par hasard elles viennent à se réaliser, c'est le budget qui en dernière analyse en supportera la charge. La distinction du Fonds et du budget est ainsi nettement marquée.

L'alinéa 6-b qui termine l'article relatif au Fonds de garantie dispose : « Si à la fin de l'exercice les montants indiqués dans le relevé, comme existant au crédit du Fonds de garantie, ainsi que toutes sommes prélevées sur le Fonds et non encore remboursées, dépassent les montants dont l'Assemblée aura, de temps à autre, décidé le versement au Fonds, le montant du dit excédent sera

(1) A. 1935, C. IV, p. 96.

retiré du Fonds et considéré comme recettes pour l'exercice en question. » Grâce à ce système de deversoir, tous les revenus provenant des crédits inscrits à l'actif du compte viendront grossir le chiffre des recettes budgétaires. C'est le budget qui bénéficiera des plus-values qui pourront apparaître dans la gestion du Fonds.

Cette disposition est tout à fait rationnelle, car s'il est exact que le Fonds est absolument distinct du budget, il n'en est pas moins vrai qu'il constitue un organisme subsidiaire à celui-ci et dont le rôle est avant tout d'alléger la charge budgétaire supportée par les Etats. Il est donc normal que les revenus du Fonds soient portés comme recettes au budget et viennent dégrever celui-ci.

En même temps qu'elle instituait le Fonds de garantie, l'Assemblée de 1935 créait par l'article 33b « un Fonds de réserve ayant pour but d'assurer le fonctionnement régulier de la Trésorerie de la Société des Nations dans le cadre du budget voté par l'Assemblée » et ayant en somme un rôle analogue à celui du Compte d'avances, encore que différemment alimenté. De ce Fonds de réserve et de ce Compte d'avances nous aurons à reparler plus tard, lorsque, étudiant l'exécution du budget, nous aurons à nous occuper des problèmes de Trésorerie, qui se posent devant la Société des Nations. Nous le mentionnons ici pour rappeler que certaines confusions terminologiques furent faites, lors des discussions de la quatrième Commission, en 1935, où les termes « Fonds de réserve » et « Fonds de garantie » furent employés dans le même sens. Par la suite, il fut décidé de créer deux Fonds absolument distincts : l'un, Fonds de réserve, alimenté principalement par le montant des contributions arriérées et destiné à faire face à des problèmes de Trésorerie ; l'autre, Fonds de garantie, le seul dont nous ayons à nous occuper ici, institué pour combattre une source importante de la surévaluation budgétaire et dégrever le budget de la Société des Nations.

La surévaluation budgétaire était ainsi combattue avec efficacité grâce à la création du Fonds de garantie, qui permettait de ne plus mettre à la charge du budget les dépenses de réalisation improbable, et, aussi, à cause du fonctionnement efficace du Comité des Contributions arriérées, institué en 1934 et qui, en assurant la rentrée correcte des contributions, supprimait l'autre cause de l'overbudgeting, celle tenant à la nécessité de prévoir, lors de l'établissement du budget, des défaillances nombreuses dans le paiement des contributions.

Désormais la charge budgétaire supportée par les Etats allait être d'autant plus réduite, que parallèlement à la lutte, menée contre la pratique de la surévaluation, une politique très stricte d'économies était réalisée.

III

Diminution du budget par la réalisation d'économies

Pour réduire les dépenses de la Société des Nations fut réalisé un effort méritoire. On se souvient que l'année 1932 fut celle où le montant du budget atteignit son maximum. Dès alors l'Assemblée décida de poursuivre une politique de compression des dépenses et commença par réduire de 10 % les traitements des fonctionnaires du Secrétariat. La mesure, on le voit, était sévère. La Commission de Contrôle s'efforçait d'autre part d'exercer un contrôle de plus en plus efficace sur les différents budgets qui lui étaient soumis de manière à les réduire le plus possible.

L'effort de compression budgétaire amorcé en 1932 par les mesures que l'on vient de dire, se poursuivait avec succès dans les années suivantes, si bien que le 21 septembre 1935, M. Osusky pouvait faire remarquer à la quatrième Commission que depuis 1932 une réduction de 13,6 % avait été obtenue sur l'ensemble du budget de la Société des Nations et de 24 % sur le budget du Secrétariat. Un pareil succès pouvait paraître à juste titre comme pleinement satisfaisant.

Cependant M. Laval, qui à cette époque était à la tête du Gouvernement français, ne s'en contenta pas et introduisit une demande tendant à faire opérer sur le budget de 1936 des compressions de dépenses telles qu'une réduction de 10 % des contributions des Etats membres aurait été rendue possible.

Le Secrétaire général s'éleva contre cette prétention en faisant valoir les compressions considérables réalisées depuis 1932. Il eut d'autre part l'habileté de montrer que malgré la perte des contributions des Etats sortants, les contributions demandées pour 1936 étaient encore plus réduites que celles de 1935, cela grâce à des économies nouvellement réalisées. Le fait d'éviter, grâce à la réalisation de ces économies, la mise à la charge des Etats membres

des contributions normalement payées par les Etats sortants, équivalait à une compression de 7 à 8 %.

Devant l'opposition qui se manifesta contre le projet de M. Laval, la quatrième Commission estima qu'il était difficile pour elle de prendre position en faveur de l'une ou l'autre des deux thèses, et préféra renvoyer à la Commission de Contrôle, pour avis et rapport, l'ensemble du problème.

La tâche de la Commission de Contrôle fut particulièrement délicate, car il lui était difficile de prendre trop ouvertement position contre la proposition introduite par M. Laval et qui lui paraissait inacceptable. Soucieuse de ménager toutes les susceptibilités, la Commission adopta une solution compromissaire. Elle refusa d'accepter telle quelle la réduction de 10 %, mais proposa, d'autre part, une série de réductions partielles. Ainsi, par exemple, la construction de deux ailes de bâtiment était initialement prévue pour les nouveaux locaux de l'Organisation internationale du Travail. La Commission proposa de retarder la construction de l'une d'elles, ce qui permit de réaliser une économie de 600.000 francs. Il y eut un véritable aménagement du budget qui permit la réalisation d'une économie provisoire de 7 à 8 %. La proposition de réduction globale de 10 % était rejetée par la Commission qui lui substituait un autre genre de compression, plus souple et plus rationnel. Une satisfaction partielle put être ainsi donnée aux desiderata de M. Laval, sans que rien de vital ait été coupé aux crédits. L'Assemblée, se rangea aux conclusions du rapport que la Commission de Contrôle avait soumis à la quatrième Commission.

Dans son rapport général (1) adressé à l'Assemblée et adopté par celle-ci le 28 septembre 1935, M. de Vasconcellos, rapporteur de la quatrième Commission, écrivait ce qui suit :

« Pleinement consciente des dangers que pourrait entraîner pour l'équilibre financier de la Société des Nations une politique de compressions trop radicales, la quatrième Commission, éclairée par les avis de la Commission de Contrôle, a réussi à réduire sensiblement les charges, pesant sur les membres de la Société, tout en maintenant intacte l'organisation administrative de la Société des Nations, en dotant de crédits raisonnables ses différentes activités et en faisant face à un important supplément de dépenses pour la prise en charge d'une nouvelle œuvre humanitaire (2).

(1) *J. O.*, 1935, p. 1003.

(2) Il s'agit de l'établissement des Assyriens de l'Irak dans les territoires du Levant sous mandat français (*Note de l'auteur*).

« La Commission ne doute pas que l'Assemblée et les Etats qui y sont représentés ne la suivent dans la voie qu'elle s'est tracée, et ne s'associent à ses recommandations. Ne sont-elles pas, en effet, inspirées du seul désir d'assurer à la Société des Nations de solides assises financières suffisamment fermes pour la préserver de tout danger qui la pourrait menacer ? Si diverses circonstances favorables lui ont permis de réduire sensiblement les charges des Etats membres pour 1936, il ne faudrait pas en conclure que de semblables compressions puissent, au cours d'exercices successifs, s'ajouter les uns aux autres sans que, progressivement privée de ses moyens essentiels, la Société des Nations risque de périr d'inanition. »

Il faut reconnaître que des arguments très forts militaient en faveur du rejet de la proposition française.

Comme on l'a vu plus haut, des économies considérables avaient été déjà réalisées depuis 1932 dans le budget de la Société. Pour donner satisfaction à M. Laval, qui demandait une diminution de 10 % du montant des contributions payées par les Etats, une réduction globale de 10 % sur l'ensemble des dépenses aurait dû être opérée, qui, intervenant après toutes les compressions déjà réalisées, aurait risqué de priver la Société des Nations des moyens qui lui permettent de mener à bien sa tâche multiple. Il était impossible d'admettre que son activité bienfaisante put être entravée par l'absence des moyens d'action mis à sa disposition.

Même au moment de sa plus grande extension, le budget de la Société n'avait jamais été bien considérable. Ainsi que M. Rappard le faisait remarquer (1) en 1932, le seul canton de Genève, peuplé de 170.000 habitants à peine, payait annuellement un chiffre d'impôts, dont le montant était plus élevé que celui du total des contributions que percevait la Société des Nations.

Le budget de la Société était, on le voit, relativement modeste, étonnamment modeste, même si on songe à la variété et à la multiplicité des tâches assumées par cette Institution internationale. Etant donné ce montant peu élevé, une réduction brutale de 10 % était beaucoup plus difficilement réalisable sur le budget de la Société des Nations que sur celui d'un grand Etat, comme la France, où M. Laval appliquait à cette époque une politique sévère de déflation.

(1) A. 1932, P., p. 93.

On ne saurait trop le répéter : le budget de la Société des Nations est extrêmement réduit, eu égard à l'importance que présente celle-ci dans le monde contemporain où elle joue un rôle, non seulement politique, mais aussi économique, humanitaire et social.

D'autre part, au cours de ces dernières années, le budget de la Société a subi de très sérieuses compressions, ainsi que le montrent les chiffres suivants qui expriment en francs-or le montant du budget total et celui de l'unité de contribution depuis 1930 :

1930.....	28.210.248	28.610
1931.....	31.637.501	32.086
1932.....	33.687.994	33.704
1933.....	33.429.132	33.016
1934.....	30.827.805	30.432
1935.....	30.639.664	30.294
1936.....	28.279.901	28.777
1937.....	21.284.380 (1)	23.060
1938.....	20.806.753	22.450

Au terme de cette étude sur le problème de la surévaluation et des économies, nous ne pouvons que formuler le vœu que la Société ait toujours à sa disposition les moyens nécessaires pour mener à bien son œuvre civilisatrice.

Devant la grandeur des résultats acquis, avec des moyens si peu considérables, on ne peut que trouver regrettable la mentalité de certains, qui trouvent que la Société coûte cher. Ceux-là, et malheureusement ils sont nombreux, feraient bien de méditer ces paroles de M. de Madariaga, où l'ironie le dispute à l'amertume et qui furent prononcées devant l'Assemblée de 1931 (2) : « Si les nations du monde avaient bien voulu envoyer au Trésorier du Secrétariat de la Société en 1930, 5 %, rien que 5 % de ce qu'elles ont dépensé en 1930 pour leur défense nationale, et si ce Trésorier avait placé cette somme à 5 %, ces 5 % des 5 % auraient suffi et suffiraient à soutenir la Société des Nations, le Bureau international du Travail et la Cour permanente de Justice internationale pendant tout le reste de l'histoire du monde. »

(1) Cette brusque compression du budget est due à la dévaluation du franc suisse survenue en 1936 et dont les répercussions sur les finances de la Société seront étudiées dans un Chapitre ultérieur. Disons simplement ici que du fait de cette dévaluation, un nombre moindre de francs-or permet de couvrir les dépenses de la Société effectuées en francs suisses.

(2) A. 1931, P., p. 81.

CHAPITRE VIII

EXÉCUTION DU BUDGET - OPÉRATIONS DE RECETTES

Ainsi donc l'Assemblée, au mois de septembre de chaque année, adopte le projet de budget dont nous avons retracé la lente élaboration. Une fois voté, ce budget sera publié dans le numéro d'octobre du *Journal officiel* de la Société des Nations. De cette manière la règle financière pour l'année suivante se trouve définitivement posée. Il n'y a plus qu'à appliquer cette règle. C'est cette exécution du budget que nous aurons à étudier maintenant.

Nous avons vu précédemment que la Commission de Contrôle et la quatrième Commission intervenaient dans la préparation du budget qui était adopté par l'Assemblée. L'organe chargé d'assurer l'exécution des dispositions budgétaires sera, cette fois, le Conseil. Précisons immédiatement : le rôle du Conseil n'est pas d'assurer l'exécution matérielle du budget, mais simplement de surveiller celle-ci. En effet, au cours de l'exercice, des problèmes peuvent se poser, comme par exemple la nécessité d'engager des dépenses qui n'ont pas été prévues par le budget. Ce sera au Conseil qu'il appartiendra de prendre une décision à ce sujet. L'exécution matérielle des dispositions budgétaires étant confiée à l'administration financière du Secrétariat, et aux fonctionnaires compétents ainsi qu'on le verra plus bas, le Conseil sera uniquement investi d'un droit de regard, d'un pouvoir de surveillance pouvant devenir dans certains cas un pouvoir de décision. Ces dispositions sont normales, car si l'Assemblée ne tient en principe qu'une session par an, le Conseil, lui, siège à intervalles beaucoup plus rapprochés, ce qui lui permet de remplir efficacement le rôle d'organe d'exécution qui est plus spécialement le sien.

Dans ce Chapitre, comme aussi dans le Chapitre suivant, nous

étudierons l'exécution du budget tant au point de vue des recettes que des dépenses. Un Chapitre dernier sera consacré à l'étude du contrôle de cette exécution.

Ici ce sont les opérations de recettes que nous étudierons dans quatre sections distinctes. La première sera consacrée à l'étude de la rentrée normale des contributions dues par les différents Etats. Malheureusement, tous les membres n'exécutent pas en temps dû leurs obligations financières. Nous serons donc obligés d'étudier à part le problème du recouvrement des contributions arriérées. Après ces deux catégories de ressources normales (contributions de l'année courante et contributions arriérées), nous verrons dans une troisième section certaines ressources accessoires dont dispose la Société. Enfin, dans une section dernière, il sera traité d'une ressource tout à fait exceptionnelle, celle provenant de la dévaluation du franc suisse de 1936 et dont bénéficia la Société. A ce propos, le problème de la répercussion sur les finances de la Société, de la dévaluation du franc suisse, sera traité dans son ensemble.

I

Recouvrement normal des contributions

Après le vote du budget, le Secrétaire général est chargé d'assurer le recouvrement des contributions. Le 1^{er} novembre de chaque année il informe les membres de la Société de la somme qu'ils auront à verser pour l'année suivante.

La procédure normale du recouvrement des contributions est décrite par l'article 21 du Règlement et ne présente aucune difficulté.

L'alinéa 1 de cet article dispose : « Aussitôt que possible après que l'Assemblée a adopté le budget et que le montant total voté par elle a été réparti entre les Membres de la Société de la manière prescrite par le Pacte, le Secrétaire général fait parvenir tous les documents qui s'y rapportent aux Membres de la Société, en les invitant à effectuer le versement de leur part contributive aussitôt que possible après le commencement de l'exercice financier pour lequel elle est due. »

Relevons dans ce texte les mots : « le montant total... a été réparti entre les membres de la Société, de la manière prescrite par le Pacte... »

L'article 20 du Règlement a une rédaction presque identique : « Les dépenses de la Société sont supportées par les Membres de la Société des Nations de la manière prescrite par le Pacte. »

Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de l'indiquer lors de l'étude du système de répartition des charges, l'article 6, alinéa 5, du Pacte ne pose aucune règle précise en la matière. Dans l'état actuel des choses, la manière dont se fait cette répartition est celle indiquée par le barème dont nous avons parlé précédemment. Nous ne reviendrons plus sur ce sujet.

Les Etats peuvent s'acquitter de leurs contributions de la façon qui leur convient le mieux. L'alinéa 1 de l'article précité continue, en effet :

« Le Secrétaire général invite également chaque Membre de la Société à indiquer celui des modes de versement ci-après dont il désire faire usage :

« a) Versement direct à la Société, soit par paiements échelonnés, soit en un paiement global ; les dates des versements doivent être indiquées. »

C'est l'hypothèse la plus normale. On voit que le paiement des contributions est facilité aux Etats puisqu'ils ne sont pas obligés de verser en une fois l'intégralité de la somme due. Cependant le texte dispose : « les dates des versements doivent être indiqués ». Cette disposition est doublement justifiable. D'une part, en effet, grâce à cette obligation qui incombe aux Etats de préciser les dates des versements, il y aura pour ces Etats, un engagement, au moins moral, d'effectuer le versement à la date qu'ils auront eux-mêmes fixée. De cette façon ils ne pourront pas reculer indéfiniment la date du paiement. Le Secrétariat leur accorde des délais, mais des délais précis. Il ne faut pas que l'obligation des Etats soit vague, indéterminée.

D'autre part, dans l'intérêt de la Société il faut que le Secrétaire général connaisse les dates précises où il y aura des rentrées de fonds, afin d'organiser ses paiements de manière à ce que la Trésorerie ne puisse jamais être prise au dépourvu.

Un autre mode de paiement est également possible en vertu du même alinéa 1 de l'article 21 du Règlement : « b) Remise de bons du Trésor négociables, payables à la Banque désignée par le

gouvernement et agréée par le Trésorier de la Société des Nations; le gouvernement indique la fraction de la contribution représentée par chaque bon, ainsi que les dates de remise et d'échéance de ces derniers. »

Cette dernière disposition est inspirée du même souci que celui qui exige l'indication des dates de versement dans le cas précité des paiements fractionnés.

Enfin, une troisième manière de s'acquitter des contributions est prévue par le même texte : « c) Autorisation donnée par l'Etat intéressé au Trésorier de la Société de tirer sur ledit Etat des effets jusqu'à concurrence du montant de la contribution, ces effets étant négociables à la banque ou aux banques acceptées par le gouvernement et par le Trésorier de la Société des Nations. En pareil cas, le gouvernement indique le nombre des effets à tirer, leur date d'échéance et la fraction de sa contribution que doit représenter chaque effet ; si, aux termes de sa législation, les effets doivent porter un timbre, il fournit le nombre nécessaire de feuilles de papier timbré, de formulaires d'effets revêtus du timbre nécessaire ou les timbres nécessaires. »

Cette dernière disposition est tout à fait logique. Il eût été anormal, en effet, que l'Etat débiteur récupérât sur la Société par le moyen détourné de timbres fiscaux, une partie plus ou moins importante de la somme due.

Les Etats choisissent le mode de paiement qui leur convient le mieux et font parvenir leur contribution au Trésorier de la Société des Nations, qui est actuellement M. Jacklin. Cependant tous ne paient pas en temps dû. Des retards se produisent. C'est la manière dont s'opère le recouvrement de ces contributions arriérées que nous allons envisager maintenant.

II

Recouvrement des contributions arriérées

Il n'est malheureusement que trop fréquent qu'une contribution ne soit pas versée dans le courant de l'exercice pour lequel elle est due et ne le soit qu'avec un grand retard. Souvent, en effet, les Etats dont la situation financière est mauvaise, ne peuvent s'acquitter de leurs obligations.

Ainsi qu'on l'a vu dans le Chapitre précédent, cette regrettable pratique a été à l'origine de la surévaluation budgétaire dont il a été déjà longuement parlé. A tous points elle est préjudiciable à la Société, car du fait du non paiement des contributions, l'Institution internationale est privée d'une partie importante des ressources sur lesquelles elle croyait pouvoir normalement compter.

Au cours de cette section, nous étudierons d'abord les dispositions réglementaires concernant les contributions arriérées, ensuite les moyens utilisables pour obtenir le paiement régulier des contributions et enfin la solution qui fut adoptée en la matière par la Société des Nations.

§ 1. — LES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

On a vu dans la section précédente que l'Etat, qui veut effectuer un paiement fractionné de sa contribution, doit indiquer la date approximative où il fera ce paiement. Il se peut que la date proposée soit par trop tardive ; la contribution, si elle était payée avec un retard aussi considérable, deviendrait une contribution arriérée.

Que pourra faire le Secrétaire général pour éviter cela ? Le texte de l'alinéa 3 de l'article 21 nous permettra de répondre à une semblable question : « Si la date ou les dates proposées pour le paiement de la contribution d'un Membre de la Société sont trop tardives pour répondre aux besoins de la Société, le Secrétaire général expose le cas au Membre intéressé. »

Comme on le voit par les dispositions volontairement vagues de ce texte (« ...expose le cas au Membre intéressé... »), le Secrétaire général entre en rapport avec les représentants compétents de l'Etat intéressé pour leur expliquer l'impossibilité où il se trouve d'accepter un paiement aussi tardif. La démarche du Secrétaire général peut aboutir à des résultats satisfaisants. L'Etat, éclairé par le Secrétariat, s'efforcera de satisfaire aux desiderata de celui-ci. Mais malheureusement, l'inverse est également possible, l'Etat peut ne pas répondre aux questions du Secrétariat.

Dans ce cas l'alinéa 2 de l'article 21 prévoit : « Si un Membre de la Société n'a pas payé sa contribution et n'a pas fourni les renseignements demandés par le Secrétaire général au 1^{er} avril

suivant, le Secrétaire général réitère sa demande. Il la réitère encore à l'expiration d'une période de trois mois, puis à l'expiration d'une nouvelle période de trois mois, si les renseignements requis ne lui sont pas encore parvenus et si le versement de la contribution n'a pas été effectué entre temps ».

Et l'alinéa 4, d'autre part, dispose : « A la première session du Conseil tenue après chacune des dates mentionnées au paragraphe 2, le Secrétaire général présentera au Conseil un exposé de la situation générale au point de vue des finances et rendra compte des démarches qu'il aura faites. Un exposé analogue sera présenté chaque année à l'Assemblée. L'Assemblée prendra telle mesure qu'elle jugera convenable ».

Une double observation mérite d'être faite sur les textes précités.

On remarquera d'abord qu'en vertu des dispositions de l'alinéa 4, le Secrétaire général tient le Conseil au courant de chacune de ses démarches. Celui-ci, organe chargé de surveiller l'exécution du budget, devra en effet être informé. La différence du rôle du Conseil et de celui de l'Assemblée est heureusement exprimée dans la rédaction du texte : « le Secrétaire présentera au Conseil un exposé de la situation générale... et rendra compte des démarches qu'il aura faites... l'Assemblée prendra telle mesure qu'elle jugera convenable ». La différence qui sépare l'Assemblée, organe de décision, et le Conseil, organe de surveillance, se trouve ainsi habilement marquée.

L'autre observation qui mérite d'être faite, concerne l'attitude du Secrétariat qui est absolument dépourvu de tout moyen coercitif vis-à-vis des Etats retardataires. On forcerait à peine la réalité en disant que le Secrétaire général se trouve réduit à une mendicite périodique et du reste organisée, vis-à-vis des Etats qui ne veulent pas s'acquitter de leurs obligations.

Cette impuissance du Secrétariat est conforme au principe fondamental qui régit la Société. La souveraineté des Etats membres au sein de la Société des Nations reste entière et rien ne peut être fait sans leur consentement. Le Secrétaire général en est réduit à une politique « de patiente insistance » vis-à-vis des Etats qui opposent une politique d'inertie à ses sollicitations.

Les Etats non payeurs ne contestent pas le bien fondé de leur obligation mais s'abstiennent en fait. Contre cette mauvaise volonté le Secrétaire général n'a aucun autre pouvoir que celui de

sollicitation constante, qu'il tient de l'alinéa 2 de l'article 21. Ainsi que l'a exprimé en 1933 Sir Thomas Wilford (Nouvelle Zélande) « La Société ne peut que froncer le sourcil mais non pas se servir de ses poings contre les Etats défaillants ».

§ 2. — LES REMÈDES POSSIBLES

Est-il possible de lutter contre cette pratique de non paiement ? Est-il possible de donner au Secrétaire général des pouvoirs effectifs lui permettant d'assurer la rentrée des contributions malgré la mauvaise volonté des opposants ? Telles sont les questions qui se sont posées plusieurs fois devant la Société des Nations.

C'est ainsi en particulier qu'en 1926 le Conseil fut chargé par l'Assemblée (1) de faire effectuer une enquête sur la situation juridique des Etats mauvais payeurs. Le 3 mars 1927, le Secrétaire général soumit au Conseil un mémoire sur ce sujet (2). Le Conseil, après avoir adopté le rapport de M. Titulesco communiqua à l'Assemblée le mémoire du Secrétaire général. En fait aucune mesure ne fut prise alors et le non paiement des contributions prit bientôt des proportions de plus en plus considérables. Cependant pour remédier à cette situation, plusieurs solutions avaient été examinées dont aucune n'était susceptible d'apporter un remède complet et efficace. Voici les principales de ces solutions.

A) *Exclusion.*

Il était en effet possible de prévoir des sanctions contre l'Etat retardataire : l'Etat ne payant pas ses contributions aurait été exclu de la Société. Du moment que cet Etat se refuse à remplir les obligations qui lui incombent, il peut être considéré comme indigne de faire partie de l'Institution genevoise, placée tout entière sous le signe de la collaboration. Si en effet il se refuse à la collaboration minima que représente le paiement régulier de sa contribution, cet Etat doit être rayé de la liste des Etats membres car il est peu probable qu'il puisse jamais collaborer efficacement avec les autres Etats. L'exclusion pourra être prononcée sans grand inconvénient.

(1) A. 1926, P., p. 142.

(2) J. O., 1927, p. 505 et seq.

Au surplus on trouve dans le Pacte une base juridique suffisante pour cette exclusion. Reportons-nous en effet à l'alinéa final de l'article 16 : « Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil ». Le non paiement des contributions constitue en effet une « violation d'un des engagements résultant du Pacte ». Dans ces conditions l'Etat qui ne paie pas ses contributions peut être rayé de la liste des Etats membres.

Pareille solution est criticable cependant. D'abord elle constitue une sanction trop grave. Il peut être excessif de prononcer une pénalité aussi sévère pour une défaillance causée par des raisons peut-être excusables (mauvaise situation financière, change déprécié, etc...). Elle va d'autre part à l'encontre de l'idéal suprême de la Société qui est, on le sait, l'universalisme.

Certes, si toutes les grandes Puissances faisaient partie de la Société des Nations, une politique différente pourrait être adoptée. L'exclusion en cas de non paiement des contributions aurait alors constitué un châtiment extrêmement grave, dont les Etats auraient été obligés de tenir compte et qu'ils auraient redouté. La menace seule de cete sanction aurait suffi pour faire payer les réfractaires.

Malheureusement, dans l'état actuel des choses il n'en est pas ainsi. La Société ne peut se permettre d'exclure un membre pour une question d'argent. Cette exclusion serait pour elle un affaiblissement, un mal plus grave que celui qu'elle éprouve du fait du non paiement. Du reste M. Titulesco, qui, en 1927 était rapporteur au Conseil sur la question des contributions arriérées, s'exprimait contre la sanction d'exclusion qui lui paraissait trop grave : « L'obligation de paiement n'est pas de celles qui pourraient entraîner l'exclusion d'un membre du seul fait de son inexécution. Il faut que le défaut de paiement soit accompagné de circonstances de fait caractéristiques qui démontrent l'intention de manquer aux obligations issues du Pacte ».

B) *Obligation de payer des intérêts moratoires.*

Du moment que l'exclusion est considérée comme trop sévère, une autre sanction peut être retenue (1) : faire payer aux débiteurs

(1) A. 1921, P., p. 136.

des intérêts moratoires pour le retard. De cette manière des résultats satisfaisants pourront être obtenus. En effet la Société n'aura pas à souffrir du retard du paiement puisque les sommes qu'elle percevra en définitive seront plus considérables ; l'Etat retardataire, lui, aura intérêt à s'exécuter le plus tôt possible pour éviter des charges supplémentaires.

Cette solution, séduisante en apparence, doit cependant être rejetée. C'est du reste dans ce sens que s'étaient prononcés la quatrième Commission dès 1922 et le rapport du Secrétaire général du Conseil en 1927. L'idée cependant fut reprise (1) en 1932 par M. Sato (Japon), mais cette fois encore ne fut pas retenue, à juste titre d'après nous.

En effet de deux choses l'une : ou bien l'Etat considéré peut payer ou bien il ne peut le faire. S'il peut payer, la menace d'intérêts moratoires est inutile car il paiera sans cette mesure coercitive. S'il ne le peut pas, les intérêts moratoires viendront renforcer encore cette impossibilité en aggravant la charge que l'Etat retardataire aura à supporter. Mettre à la charge de l'Etat des intérêts moratoires, alors que, par hypothèse, il ne peut faire face à ses obligations normales, ce n'est pas combattre le mal, mais l'aggraver.

C) *Inscription sur une liste noire.*

Il serait possible d'inscrire les noms des Etats retardataires sur une liste noire, une liste d'infamie. Cette sanction non plus ne nous paraît pas devoir être retenue. Pareille mesure est vexatoire sans être efficace. Dans les publications de la Société (les Comptes vérifiés par exemple) on rencontre des listes d'Etats mauvais payeurs que cette publicité ne semble guère émouvoir.

D) *Exclusion des fonctions honorifiques.*

Cette sanction est celle préconisée par M. Ray (2). Tout en reconnaissant qu'il serait anticonstitutionnel et excessif de frapper les Etats retardataires d'une sorte de « capitis deminutio » en leur enlevant certains de leurs droits, le droit de vote par exemple, M. Ray estime qu'on peut les priver « d'une partie de leur influence

(1) A. 1932, C. IV, p. 26 et 108.

(2) Ray, *op. cit.*, p. 274.

ou... de certaines satisfactions de vanité. Il y a des postes de travail qui sont en même temps des postes d'honneur. L'Assemblée pourrait prendre l'habitude de ne pas les confier aux délégués de ceux de ses membres qui se mettent systématiquement en retard pour le paiement de leurs contributions ». De même au Conseil on n'élirait pas les Etats qui ne veulent pas prendre leur part des charges communes.

La solution de M. Ray, séduisante au premier abord, est en pratique d'application difficile. L'exclusion des « postes de travail qui sont en même temps des postes d'honneur » de certains délégués des Etats retardataires peut être préjudiciable aux intérêts de la Société. Il serait en effet regrettable que celle-ci se privât des services d'un économiste distingué, d'un éminent juriste, ou d'un financier averti, dont la présence à la tête de telle Commission aurait été très souhaitable, pour la seule raison qu'il appartient à un Etat qui n'effectue pas ses paiements avec régularité. D'autre part il est peu probable que le traitement défavorable auquel aurait été soumis de cette façon l'Etat retardataire, eut pu améliorer en rien ses dispositions vis-à-vis de la Société et l'inciter à s'acquitter de ses obligations.

Le remède au paiement tardif des contributions devait être cherché dans une voie autre. C'est là que finalement il fut trouvé.

§ 3. — LE COMITÉ DES CONTRIBUTIONS ARRIÉRÉES

Si nous nous reportons aux données statistiques telles qu'elles figurent dans les rapports annuels du Commissaire aux comptes, chargé de la vérification des comptes de la Société des Nations, nous verrons que le pourcentage des recettes effectives et des contributions impayées, par rapport aux crédits votés, a été le suivant au cours de ces dernières années :

Exercice	Montant voté	Recettes effectives	Contribut. impayées
1929.....	100	89,24	10,76
1930.....	100	89,82	10,18
1931.....	100	91,93	8,07
1932.....	100	81,	19,
1933.....	100	72,60	27,40
1934.....	100	71,97	28,03
1935.....	100	82,27	11,73
1936.....	100	91,75	8,25

On voit par les chiffres qui précèdent, la constante aggravation dans les années de crise et jusqu'en 1935, d'un mal contre lequel les remèdes exposés dans le paragraphe précédent ne pouvaient rien. La proportion des contributions impayées par rapport aux crédits votés augmentait sans cesse dépassant même, en 1934, le quart de ces crédits.

L'Assemblée de 1934, justement alarmée d'une situation semblable, due en grande partie à la crise économique, jugea nécessaire de prendre des mesures urgentes pour remédier au non paiement des contributions. Un Comité spécial de cinq membres fut institué (1) qui, présidé d'abord par M. F. Castillo Najera, puis, après la démission de celui-ci, par M. Hambro, fut chargé de négocier avec les Etats retardataires des arrangements relatifs au règlement de leurs contributions arriérées en 1932. Ce Comité spécial des Contributions arriérées qui recevait pleins pouvoirs pour négocier et conclure des accords avec les Etats retardataires, devait soumettre ces accords à la ratification de l'Assemblée.

La solution s'inspirait on le voit des directives de l'article 21 et du principe fondamental de la Société qui ne dispose pas de moyens coercitifs contre ses membres. Le Secrétaire général est chargé de négocier avec les Etats retardataires pour obtenir d'eux le paiement de leurs contributions. Ces négociations aboutissaient parfois à une entente. C'est ainsi par exemple qu'une résolution présentée en 1930 par la quatrième Commission à l'Assemblée autorisait le Secrétaire général à accepter le règlement des arriérés des contributions dues par la Chine, par annuités égales, réparties sur une période de vingt années.

En 1934 l'Assemblée estima que des accords semblables pouvaient être passés avec succès et aboutir au recouvrement des contributions arriérées, si un organisme spécial était chargé de la négociation de ces accords. C'est dans ces conditions que le Comité spécial des Contributions arriérées fut institué.

Pour apprécier pleinement l'œuvre de ce Comité il convient de se reporter aux Comptes vérifiés et aux rapports y relatifs de M. Ceresa, Commissaire aux comptes. Le rapport (2) que nous étudierons ici est celui paru en mai 1937 et afférant à l'exercice 1936 (dix-huitième exercice). Ce rapport est le plus récent que nous

(1) A. 1934, P., p. 83.

(2) Publications de la Société des Nations, document A. 3. 1937, p. 84.

ayons au moment où nous écrivons la présente étude, le rapport relatif à l'exercice 1937 ne devant paraître qu'au mois de mai 1938.

Dans le rapport de M. Ceresa que nous avons à notre disposition nous relevons ce qui suit (1) :

« L'Assemblée, dans une résolution en date du 28 septembre 1935, constatant que, grâce à l'intervention du Comité spécial, des arrangements avaient été conclus avec un certain nombre d'Etats en vue du paiement de leurs arriérés, a invité le Comité tel qu'il était alors constitué, à poursuivre ses travaux et à présenter un rapport à la dix-septième session.

« Le Comité en exécution du mandat qui lui a été confié, a poursuivi ses travaux et a présenté à l'Assemblée un rapport, en date du 11 septembre 1936... (2). »

L'Assemblée du 1936 se montra satisfaite des résultats obtenus mais estima que si la situation au point de vue des contributions arriérées s'était sensiblement améliorée, il n'en était pas moins nécessaire de surveiller attentivement le recouvrement des contributions courantes.

A cet effet l'Assemblée décida de nommer un Comité spécial des Contributions chargé de s'occuper dorénavant de toutes les questions que peut poser le recouvrement des contributions. Ce Comité fut chargé de présenter un rapport à la dix-huitième session ordinaire de l'Assemblée.

C'est à juste titre que l'Assemblée de 1936 pouvait se montrer satisfaite des travaux du Comité des contributions arriérées qui fonctionnait depuis 1934. Disons quelques mots de ces travaux durant les années 1935 et 1936.

On distingue parmi les Contributions arriérées les contributions arriérées ordinaires et les contributions arriérées consolidées, c'est-à-dire ayant fait l'objet d'arrangements en vue de leur paiement graduel sur plusieurs exercices. Au 31 décembre 1935, ces contributions arriérées atteignaient un total de 11.646.071 francs-or, 14. Au 31 décembre de l'année suivante elles étaient réduites à 10.591.027 francs-or, 39, soit une diminution très appréciable de 1.055.043 francs-or, 75, c'est-à-dire de près de 10 %.

Les accords passés avec les différents Etats retardataires leurs accordent des délais de paiement assez considérables pouvant aller de 9 années (Bulgarie, Hongrie) à 39 (Pérou) et même 44 années

(1) *Ibid.*, p. 87.

(2) Voir document A. 29. 1936. x.

(Chine). De cette manière les Etats ont toutes facilités pour s'exécuter et d'autre part, grâce à ces dispositions les intérêts de la Société sont respectés.

Il convient d'indiquer que grâce à ces arrangements les contributions arriérées qui jadis étaient inscrites au crédit de l'année où elles étaient payées et non de celle pour laquelle elles étaient dues, sont maintenant attribuées à un Fonds spécial, dit de réserve, institué par l'article 33b du Règlement qui sera étudié dans le Chapitre suivant.

D'autre part, l'alinéa 5 et dernier de l'article 21 dispose : « Tout paiement au titre des contributions effectué par un membre de la Société qui n'a pas intégralement versé ses contributions pour les années financières antérieures sera, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement dans des cas déterminés, imputé sur le plus ancien de ces arriérés, nonobstant toute intention contraire exprimée par le membre débiteur. Lorsque les arriérés ont été consolidés, un membre de la Société est tenu d'effectuer intégralement son versement annuel au titre des arriérés avant de liquider sa contribution courante pour l'année en question ».

Ces dispositions se justifient pleinement. Il ne faut pas en effet qu'un Etat puisse laisser sombrer dans l'oubli ses dettes impayées au titre d'exercices antérieurs.

Le fonctionnement du Comité spécial des Contributions arriérées a donné d'excellents résultats et permis d'assainir la situation financière de la Société des Nations. On a vu d'autre part que durant l'exercice 1936, la rentrée des contributions a atteint 91,75 % des crédits votés. Les contributions impayées au titre de cet exercice constituent la somme relativement faible de 8,25 %. Ces chiffres sont tout à fait satisfaisants si on les compare à ceux obtenus en matière de rentrées d'impôts par un grand nombre d'Etats.

Dans la conclusion du rapport précité de M. Ceresa, nous relevons ce qui suit : « Les contributions de l'exercice 1936 ont été recouvrées dans une proportion de 91,75 %. C'est le plus haut pourcentage qui ait jamais été atteint au cours de ces dix-huit dernières années, mais évidemment il convient de ne pas s'arrêter à cette étape, si satisfaisante soit-elle ; il faut arriver au paiement intégral des contributions annuelles, car, il ne serait pas équitable que des Etats, membres de la Société des Nations, ne versent pas régulièrement leur quote-part des dépenses nécessaires au fonctionnement de l'institution... Le progrès considérable réalisé dans

le versement des contributions est dû à la ferme attitude, à la persévérance du Secrétariat, et au concours très efficace du Comité pour le règlement des contributions arriérées qui a poursuivi et ne cesse de poursuivre sa tâche avec de très heureux résultats ».

III

Recettes accessoires

Outre la rentrée des contributions de l'année en cours et le recouvrement des contributions arriérées, la Société dispose de certaines recettes accessoires, d'importance variable dont il convient de dire quelques mots.

§ 1. — LES DONS

Une première catégorie de ces recettes est constituée par les dons reçus par la Société et dont l'acceptation est soumise au régime institué par l'article 23a du Règlement :

« 1. Tout don pouvant entraîner, immédiatement ou par la suite, des obligations financières directes ou indirectes pour les Membres de la Société, ne peut être accepté qu'avec l'autorisation préalable de l'Assemblée.

« 2. Les dons n'entraînant pas d'obligations financières pour les Membres de la Société, peuvent être acceptés par le Conseil, ou s'ils sont offerts à une organisation autonome, par l'autorité compétente de cette organisation, à condition que le Conseil ou l'autorité en question ait acquis la certitude que cette acceptation n'aura pas pour effet de modifier dans un sens défavorable, le caractère général de la Société ou de l'organisation particulière intéressée et qu'elle est compatible avec les lignes générales de conduite qu'il convient d'adopter. »

On voit que le Règlement distingue les dons pouvant entraîner des obligations financières à la charge de la Société et pour l'acceptation desquels l'autorisation de l'Assemblée est requise, des dons n'entraînant pas d'obligations de cette nature et qui peuvent être

acceptés par le Conseil ou l'autorité compétente de l'organisation autonome intéressée.

Le 15 janvier 1934, lors de sa 78^e session, le Conseil estima (1) qu'une procédure simplifiée pouvait être adoptée pour l'acceptation des dons de faible valeur. Le Secrétaire général soumettra désormais au Conseil la liste des dons en donnant son avis sur l'acceptation de ceux-ci. Si à la session suivante le Conseil ne formule aucune objection, le Secrétaire général sera libre de refuser ou d'accepter ces dons suivant l'indication qu'il a donnée. Parfois les donateurs offrent des objets en nature : c'est ainsi que dans la liste des dons acceptés en 1935 parue en 1936 (2) nous relevons un portrait du Président Wilson. En 1934 fut accepté (3) un buste de M. Arthur Henderson.

§ 2. — INTÉRÊTS DES PLACEMENTS, VENTE DES PUBLICATIONS ET RÉMUNÉRATION DES SERVICES RENDUS

On étudiera plus loin le texte de l'article 42 sur les services rendus aux intérêts privés par la Société des Nations. Disons ici que ce texte prévoit un paiement en échange du service rendu... » Du fait de cette disposition la Société pourra être amenée à effectuer certaines recettes.

D'autre part l'article 34 du Règlement stipule : « Le Secrétaire général est autorisé à mettre les disponibilités du compte d'avances et les autres fonds dont il n'a pas l'emploi immédiat en dépôt portant intérêt, auprès des banquiers de la Société, ou auprès d'autres banques d'une réputation internationale bien assise, pour la durée qui lui paraîtra convenable. Les intérêts perçus seront employés conformément à l'article 23 ».

Voici le texte de cet article 23 :

« 1. Les recettes autres que les contributions payables par les gouvernements (telles que les recettes provenant de la vente de publications et d'autres sources diverses et les intérêts) feront, dans la mesure du possible, l'objet d'une estimation préalable et seront, à titre de recettes accessoires, portées en déduction des prévisions inscrites au budget. »

(1) *J. O.*, 1934, p. 103 et 166.

(2) *J. O.*, 1936, p. 525.

(3) *J. O.*, 1935, p. 495.

« 1 bis. Il en est de même de la contribution aux frais de la Cour permanente de Justice internationale que devraient supporter, aux termes de l'article 35, alinéa 3, du Statut de la Cour, les Etats parties en cause devant elle qui ne seraient pas membres de la Société des Nations.

« 2. En annexe à chacune des parties du budget à laquelle elles se rapportent, figurera, éventuellement, une liste de ces recettes. »

Ces ressources spéciales provenant de la vente des publications, des intérêts des placements et de la rémunération des services rendus aux intérêts particuliers, peuvent être assez considérables.

La vente des publications de la Société est en effet bien organisée et a rapporté en 1936 la somme de 261.649 francs-or, 05. Le total des recettes de cette catégorie a atteint en 1936 un montant de 272.096 francs-or, 45 (1).

§ 3. — CONTRIBUTIONS D'ETATS NON MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Une dernière catégorie de ces recettes accessoires est constituée par les contributions d'Etats non membres de la Société. Deux cas seront à distinguer selon que ces Etats sont ou non, membres d'une organisation autonome.

Prenons d'abord le cas d'un Etat non membre de la Société, mais membre d'une de ses organisations autonomes. C'est le cas du Brésil, des Etats-Unis d'Amérique, du Japon par exemple, qui sans être membres de la Société sont membres de l'Organisation internationale du Travail. Le principe en la matière est posé par l'alinéa 1 de l'article 22 du Règlement :

« Les Etats non membres de la Société, admis comme membres d'une organisation autonome de la Société, contribueront aux dépenses de l'organisation autonome intéressée dans la même proportion que s'ils avaient été membres de la Société.

« Les contributions des Etats non membres de la Société qui seront calculées sur l'ensemble des charges des organisations autonomes dans lesquelles ils auront été admis comme membres, seront exclusivement consacrées aux dépenses des dites organisations autonomes ».

(1) Document A. 3. 1937, x., p. 92.

Cette deuxième disposition se justifie pleinement. Il aurait été en effet anormal de consacrer au bénéfice de la Société les contributions des Etats qui n'en sont pas membres.

Le recouvrement de ces contributions se fait d'après les règles ordinaires précédemment étudiées de l'article 21. L'alinéa 2 de l'article 22 dispose en effet : « Les sommes recouvrables au terme du paragraphe ci-dessus figureront séparément au budget ; elles seront inscrites en recettes dans le budget de l'exercice pour lequel elles auront été fixées, en déduction des sommes devant être fournies par les membres de la Société des Nations. Leur recouvrement sera effectué par les soins des organisations autonomes elles-mêmes, qui s'inspireront à cet effet des règles énoncées à l'article 21 ; les fonctionnaires compétents fourniront au Secrétaire général les renseignements nécessaires sur les résultats de ce recouvrement ». On remarquera que ce sont les organisations autonomes elles-mêmes et non pas le Secrétaire général qui assurent le recouvrement de ces contributions.

Les Etats non membres de la Société peuvent, sans faire partie d'une organisation autonome quelconque, participer aux travaux de la Société en ce sens qu'ils sont membres d'une organisation non autonome, ou bien encore qu'ils prennent part aux conférences convoquées par la Société.

Ce cas est visé par l'alinéa 3 du même article 22 : « Les Etats non membres de la Société qui a) ont été admis comme membres d'une organisation non autonome quelconque, ou qui b) participent à une activité de la Société dans le sens qu'ils sont représentés à des conférences convoquées par la Société ou à ses frais, ou d'autre part qu'ils sont officiellement représentés à des commissions instituées par la Société ou maintenues à ses frais, contribueront aux dépenses de cette organisation ou de cette activité dans la même proportion que s'ils étaient membres de la Société ».

Le texte de ces dispositions est suffisamment clair et rend inutile tout commentaire. Il nous paraît cependant intéressant de rappeler que les dispositions de l'article 22 actuel sont plus strictes que celles du même article dans sa rédaction de 1935. D'après celle-ci, l'Etat non membre, invité à participer aux travaux d'une organisation de la Société était exempté de toute participation aux frais. Maintenant par contre, l'Etat en question est obligé de verser une contribution, qu'il soit invité ou non. Remarquons que la rédaction de 1935 de l'article 22 était incompréhensible car après

avoir décidé dans son alinéa 3 que les Etats invités n'auraient rien à payer, ce texte chargeait par son alinéa 4, le Secrétaire général d'assurer la rentrée des contributions dues en vertu de cet alinéa 3 ! La rédaction actuelle est beaucoup plus satisfaisante.

L'alinéa 4 et dernier de l'article 22, précise les modalités du recouvrement des sommes dues :

« Les sommes recouvrables au termes du paragraphe 3, seront calculées sur l'ensemble des charges qu'entraîne pour la Société, au cours d'une année donnée, l'organisation non autonome ou l'activité en question, quelle qu'en soit l'imputation budgétaire.

« Le Secrétaire général calculera, sur la base des comptes clos, les contributions dont sont redevables les Etats non membres en vertu des dispositions du présent paragraphe ; il prendra les mesures spécifiées à l'article 21 qui s'appliqueront *mutatis mutandis*, au recouvrement des contributions des Etats non membres. Les sommes versées feront l'objet d'une inscription au premier budget qui sera établi par la suite, en déduction de la somme totale mise, pour l'année en question, à la charge des membres de la Société ».

Les contributions des Etats non membres permettent d'alléger sensiblement la charge que les membres de la Société sont amenés à supporter.

Remarquons en passant que les dispositions de l'article 22 que nous venons d'étudier ne font pas double emploi avec le texte précité de l'alinéa 1 *bis* de l'article 23 qui concerne la contribution aux frais de la Cour permanente de Justice internationale, des Etats parties en cause devant elle et ne faisant pas partie de la Société des Nations. La contribution due par ces Etats échappe en effet aux dispositions de l'article 22 qui par hypothèse concernent « les Etats non membres de la Société, admis comme membres d'une organisation autonome » (alinéa 1) et ceux « qui *a*) ont été admis comme membres d'une organisation non autonome quelconque ou qui *b*) participent à une activité de la Société dans le sens qu'ils sont représentés à des conférences, etc.... » (alinéa 3). Les Etats visés par l'alinéa 1 *bis* de l'article 23 ne rentrent dans aucune de ces catégories. Il est normal qu'ils soient dès lors l'objet de dispositions particulières.

Disons pour terminer qu'on trouvera dans une des récentes publications (1) de la dotation Carnegie des renseignements statis-

(1) Ursula P. Hubbard, *La collaboration des Etats-Unis avec la Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail, des origines à 1936*. Publi-

tiques intéressants sur le montant des contributions diverses versées par les Etats-Unis d'Amérique à la Société des Nations depuis les origines jusqu'en 1936. On pourra se faire ainsi une idée des recettes que retire la Société des contributions des Etats non membres.

IV

Recettes exceptionnelles. Répercussions de la dévaluation du franc suisse de 1936 sur les finances de la Société des Nations.

Dans les trois sections précédentes nous venons de parler des recettes normales (qu'elles soient principales ou accessoires) que la Société a à sa disposition.

Il nous reste à parler d'une catégorie tout à fait spéciale de recettes que la Société effectua exceptionnellement en 1936 du fait de la dévaluation du franc suisse survenue cette année là pendant la session ordinaire de l'Assemblée. Par la même occasion nous étudierons dans son ensemble le problème qui se posa devant la Société du fait de cette dévaluation.

Pour cela il convient de remonter aux origines. Dès 1920, la Société avait adopté pour la tenue de ses comptes le franc-or avec sa valeur d'avant-guerre : 1 dollar = 5,1826 francs-or. Soit encore 1 franc-or équivalant à 322,5806 milligrammes d'or au titre de 900/1000. Les contributions sont dues et payées en francs-or par les Etats membres. Par contre les dépenses sont évaluées, dans le budget, en francs suisses qui, jusqu'au 26 septembre 1936, avaient gardé à peu près la parité avec le franc-or. Cette identification du franc suisse et du franc-or ne présentait en pratique aucun inconvénient. Rappelons pourtant qu'en 1921, lorsque le franc suisse était coté plus haut que le franc-or, la Société éprouvait une perte au change puisque avec les francs-or dont elle disposait elle ne pouvait acheter qu'une quantité moindre de francs suisses.

Le régime dont nous venons de retracer la physionomie, fonctionna sans encombre pendant de longues années. La situation changea du tout au tout lorsque par un arrêté pris le 27 septem-

cation de la conciliation internationale du centre européen de la dotation Carnegie. Paris, 1937, p. 186 et seq. et 443 et seq.

bre 1936, le Conseil fédéral de la Confédération helvétique décréta la dévaluation du franc suisse et chargea la Banque Nationale Suisse de maintenir la parité or du franc suisse à une valeur comprise entre 190 et 215 milligrammes d'or fin, contre 290,32 milligrammes fixés par la loi monétaire du 3 juin 1931. La dévaluation était on le voit d'environ 30 %. Effectivement le Conseil fédéral donna à la Banque Nationale l'ordre de maintenir la valeur or du franc suisse à un niveau correspondant à une dévaluation de 30 % de la parité légale.

L'adoption de ce taux de dévaluation eut pour conséquence de donner à l'or fin une plus value de 42,857 %. Dans ces conditions s'établissait entre le franc suisse et le franc-or une parité nouvelle : 100 francs or = 141,381418 francs suisses et inversement : 100 francs suisses = 70,730653 francs-or.

L'Assemblée, qui était en session au moment où la dévaluation se produisit, chercha immédiatement à mesurer les conséquences du nouvel état de choses. Dès le 28 septembre 1936 la quatrième Commission invitait la Commission de Contrôle à examiner les répercussions sur les finances de la Société des Nations de la dévaluation du franc suisse et de celle du florin hollandais qui s'était produite également.

Les comptes de la Cour permanente de Justice internationale sont en effet tenus en florins. A la fin de l'année les florins sont convertis en francs suisses pour l'ajustement des comptes entre la Cour et le Secrétariat. Remarquons, pour ne plus avoir à revenir sur ce sujet, que la dévaluation du florin avait des répercussions beaucoup moins graves sur les finances de la Société des Nations que la dévaluation du franc suisse. La part du budget de la Cour dans le budget global de la Société est en effet assez faible (8 à 9 % seulement). D'autre part le budget de la Société, et aussi celui de la Cour, étaient établis en francs suisses (dans le cas de la Cour c'étaient des florins convertis en francs suisses). Dès lors la dévaluation du florin n'était qu'assez accessoire au point de vue des finances de la Société. Le problème essentiel était celui posé par la dévaluation du franc suisse.

La Commission de Contrôle se mit donc à l'étude. Les termes du problème étaient les suivants. La Société qui recevait de ses membres des contributions en francs-or et dont la plupart des dépenses s'effectuaient en francs suisses allait réaliser du fait de la dévaluation de la devise helvétique des bénéfices considérables. Grâce à

chaque franc-or reçu des Etats membres, elle allait pouvoir couvrir une dépense non plus de 1 franc suisse, mais de 1 fr., 4 environ.

Il s'agissait donc de savoir s'il fallait laisser à la Société tout le profit de cette dévaluation en obligeant les Etats membres à continuer leurs versements en francs-or ou si au contraire le bénéfice de la dévaluation reviendrait aux Etats membres par une disposition édictant le versement des contributions non plus en francs-or, mais en francs suisses dévalués.

Précisons immédiatement qu'il ne pouvait être question d'une réévaluation des contributions déjà payées en francs-or au moment où la dévaluation s'était produite. Par contre, pour les contributions arriérées ou bien celles dues pour l'exercice 1936 et non encore versées, ou bien encore celles de l'avenir, le problème demeurait entier : ces contributions seraient-elles payées en francs-or ou bien en francs-suisse. Qui de la Société ou bien des Etats membres profiterait de cette dévaluation ?

Après en avoir délibéré, la Commission estima qu'il était impossible d'abandonner la règle en vertu de laquelle les contributions des membres doivent être calculées en francs-or. Les contributions arriérées devaient également continuer à être payées en francs-or, d'autant plus qu'après les réductions et les aménagements réalisés sur ces contributions par le Comité des Contributions arriérées dont nous avons étudié ci-dessus le fonctionnement, une nouvelle réduction était injustifiable. En effet, s'il avait été admis que les Etats verseraient désormais des francs suisses dévalués au lieu des francs-or, ces Etats auraient réalisé des bénéfices très importants.

En ce qui concerne les contributions restant à payer pour l'exercice 1936, la Commission estima qu'elles devaient également être payées en francs-or. Admettre le contraire aurait été donner une prime aux retardataires et commettre une injustice à l'égard de ceux qui s'étaient acquittés en temps dû de leurs obligations. Il ne fallait pas que les retardataires soient admis à verser à la Société des francs dévalués tandis que les bons payeurs s'étaient exécutés en francs-or dès le début de l'exercice.

Remarquons cependant tout de suite qu'il a paru équitable d'accepter à leur valeur or, parité ancienne, les contributions qui étaient en cours de transmission au moment où s'était produite la dévaluation du franc suisse, c'est-à-dire dans tous les cas où les Etats avaient effectivement acheté avant le 26 septembre 1936 à midi,

les devises nécessaires. La Chine, la Hongrie, l'Iran, la Pologne et la Roumanie bénéficièrent de cette mesure (1).

En ce qui concerne les contributions restant à verser pour l'exercice 1936 qui n'étaient pas en cours de transmission au moment où la dévaluation se produisit, la Commission de Contrôle estima que les profits qui résulteraient de leur paiement en francs-or, tandis que les dépenses seraient exécutées en francs dévalués, devaient être versés à un Compte spécial sur la disposition duquel la Commission de Contrôle proposait de soumettre un rapport à l'Assemblée de 1937.

Mais qu'allait-il être décidé pour le budget de 1937 que l'Assemblée s'apprêtait à voter au moment où la dévaluation survint ? La Commission de Contrôle proposa la solution suivante qui comme les autres propositions de cette Commission fut adoptée par la Commission des Finances et consacrée par l'Assemblée dans sa séance du 10 octobre 1936.

Voici ce qui fut décidé pour le budget 1937 : « le total qui sera mis à la charge des Etats membres en francs or » sera « fixé à un coefficient de 20 % inférieur au total des dépenses arrêté en francs suisses, parité ancienne ».

On voit donc qu'en 1937 les Etats devaient bénéficier partiellement de la dévaluation, puisque les contributions qu'ils auraient dû primitivement verser étaient réduites de 20 %. Pour une somme de 100 francs suisses, par exemple, qui à la parité ancienne étaient égaux à 100 francs-or, les Etats devaient dorénavant verser non plus 100 francs-or, mais 80 seulement.

La dévaluation profitait aussi à la Société, car si la somme qu'elle recevait en francs-or se trouvait réduite de 20 %, elle réalisait par ailleurs une économie de 30 % lors de l'achat des francs suisses dévalués pour l'exécution de ses dépenses.

Autrement dit, pour faire face à une dépense de 100 francs suisses, les Etats n'étaient plus obligés de verser 100 francs-or, mais 80 francs-or. La Société, de son côté, pour exécuter une dépense de 100 francs suisses n'était obligée de déboursier que 70 francs-or. En ayant reçu 80, elle réalisait un bénéfice de 10 francs-or, soit 12,5 % sur les sommes qu'elle recevait.

La somme correspondant à la différence entre les 20 % dont il s'agit et la dévaluation effective du franc suisse, c'est-à-dire le

(1) Voir document A. 80. 1936. X.

bénéfice dont profitait la Société, devait être versée à un compte spécial mis à la disposition de la Commission de Contrôle. Sur ce compte, la Commission de Contrôle, à la demande des fonctionnaires compétents, devait autoriser des prélèvements pour alimenter les articles du budget qui en raison de la situation nouvelle pouvaient s'avérer insuffisamment dotés. Des dépenses assez considérables sont en effet soldées chaque année en monnaie étrangère qui a échappé à la dévaluation.

En résumé, on voit que ce Compte spécial des contributions devait être alimenté par la différence entre la valeur des francs-or dus au titre des contributions arriérées et pour l'exercice 1936, et celle des francs suisses dévalués. D'autre part devaient être également inscrites à son crédit les sommes provenant du bénéfice que réalisait la Société du fait qu'elle recevait 80 % des francs-or qui lui étaient dus normalement pour le budget de 1937, alors que ses dépenses étaient réduites à 70 % de ce qu'elles étaient précédemment.

En ce qui concerne la première catégorie de ces ressources (contributions arriérées, exercice 1936 compris) du 27 septembre au 31 décembre 1936, la Société recouvra 5.570.007,56 francs-or ou en francs suisses dévalués : 7.815.413,91.

Conformément aux règles fixées par l'Assemblée sur cette somme il n'était dû au Secrétariat et aux Organisations autonomes qu'un montant de : 5.570.007,56 francs suisses. Le profit, soit 2.245.406,35 francs suisses, aurait dû être versé au Compte spécial dont nous avons précédemment parlé. Si toutefois nous nous reportons au rapport (1) de M. Ceresa sur les comptes vérifiés de 1936, nous verrons que « en fait on a affecté à ce compte 1.774.912,36 francs suisses » seulement ; « la différence de 464.938,87 francs suisses provient du fait qu'on a estimé que les versements au compte spécial devaient être effectués seulement lorsque le montant des paiements, faits par un Etat, avait atteint, en francs suisses, une somme équivalant au montant intégral en francs-or, de la contribution due », c'est-à-dire lorsque cet Etat avait payé le montant intégral de la contribution mise à sa charge.

Nous ne parlerons pas ici de la deuxième catégorie des recettes qui alimentent le Compte spécial des contributions, c'est-à-dire les bénéfices réalisés du fait de la dévaluation au titre de l'exercice

(1) Voir document A. 3. 1937. X., p. 91-92.

1937, car les comptes vérifiés de cet exercice ne sont pas encore parus au moment où nous écrivons.

Pour l'exercice 1938, l'Assemblée a décidé à sa session de 1937, que le budget des dépenses établi en francs suisses, serait converti en un budget des recettes libellé en francs-or à la parité actuelle 1 franc-or = 1,41381418 franc suisse. De cette manière les Etats bénéficient intégralement de la dévaluation de la devise suisse. En effet, une fois que le budget des dépenses est établi en francs suisses, on le convertit en francs-or. C'est la somme ainsi obtenue qui sera répartie entre les Etats membres. Du fait de la dévaluation du franc suisse, la somme de francs-or que les Etats devront se partager sera plus faible qu'elle ne l'était avant la dévaluation quand la valeur du franc suisse égalait celle du franc-or.

En revanche, et pour éviter toute difficulté dans l'exécution du budget de l'année prochaine, il a été décidé (1) d'inscrire au budget un nouveau crédit de 1.300.000 francs suisses, ramené à 1.040.000 francs par une réduction globale de 260.000 francs à valoir sur le Fonds de garantie conformément à la procédure que nous avons étudiée dans le Chapitre précédent. Des prélèvements pourront être effectués sur ce crédit, par décision spéciale de la Commission de Contrôle, notamment pour augmenter les autres parties du budget dans le cas où viendrait à se produire une hausse importante des prix qui n'a pu faire l'objet d'une évaluation exacte au moment de l'établissement du projet de budget.

Pour clore cette étude des répercussions de la dévaluation du franc suisse sur les finances de la Société des Nations, nous voudrions donner la parole à M. Ceresa, qui dans la conclusion de son rapport précité a écrit (2) ce qui suit : « En cette période d'instabilité monétaire générale, on ne saurait trop louer la sagesse de la mesure adoptée par la Société des Nations dès le début et constamment appliquée par la suite, de régler ses comptes sur la base du franc-or. C'est à l'adoption de cette mesure que l'on doit l'existence d'une réserve potentielle représentée par la différence entre le montant en francs-or des soldes en banque au 31 décembre 1936 et leur équivalent en francs suisses à la parité actuelle ». Dans l'ensemble, la situation financière de la Société peut être considérée comme bonne. Pour reprendre l'expression de M. Ceresa, l'an-

(1) *J. O.*, 1937, p. 739.

(2) Voir document n° A. 3. 1937, X., p. 114.

née 1936 a apporté « une notable amélioration à la situation financière de la Société des Nations » (1).

Par tout ce qui précède, on voit l'origine diverse des ressources de la Société. A vrai dire, l'essentiel de ces recettes est constitué par les contributions régulières des Etats membres. Toutefois certaines ressources accessoires peuvent n'être pas négligeables; d'autre part, la dévaluation du franc suisse a permis d'assainir la situation financière de la Société en mettant à la disposition de l'Institution genevoise certaines ressources exceptionnelles.

La réunion de ces différentes sources de revenu permet à la Société de fonctionner harmonieusement et de faire face aux dépenses que nous allons étudier dans le Chapitre suivant.

(1) *Ibid.*

CHAPITRE IX

EXÉCUTION DU BUDGET - OPÉRATIONS DE DÉPENSES

Dans ce Chapitre qui envisage la seconde face de l'exécution du budget — les opérations de dépenses — il convient d'étudier en trois sections distinctes d'abord la procédure d'exécution, c'est-à-dire l'ensemble des règles qui président à l'opération de débours, ensuite les moyens d'exécution, c'est-à-dire l'origine des ressources qui permettent de couvrir les dépenses, et enfin le cas tout à fait spécial de l'exécution des dépenses imprévues dont nous dirons également quelques mots.

I

Procédure d'exécution de la dépense

Dans le corps de cette section, nous aurons à étudier la procédure de l'exécution de la dépense sous un triple aspect. D'abord il convient de voir quelles sont les dispositions qui permettent de faire observer la légalité budgétaire, c'est-à-dire la conformité de l'exécution de la dépense aux dispositions établies par le budget. Ensuite il y aura lieu de se demander quelle est la technique, le mécanisme de cette exécution de la dépense. L'étude de ces deux questions nous permettra de dégager dans une subdivision dernière le principe qui régit en la matière la conduite du Secrétariat et lui permet l'observation d'une politique rationnelle d'économie dans l'exécution de la dépense.

§ 1. — LES DISPOSITIONS

VISANT A ASSURER LE RESPECT DE LA LÉGALITÉ BUDGÉTAIRE

Reportons-nous au texte de l'article 24 du Règlement financier : « L'adoption du budget par l'Assemblée comporte, pour les fonctionnaires ou autorités compétents, l'autorisation d'engager des dépenses durant l'exercice pour lequel est voté le budget, aux fins prévues par le budget, dans les limites et jusqu'à concurrence des crédits votés. »

Comme on le voit, le texte de cet article pose à l'engagement de la dépense un ensemble de conditions destinées à assurer le respect des dispositions budgétaires au triple point de vue du moment où cet engagement peut se produire (« durant l'exercice pour lequel est voté le budget »), du but de cet engagement (« aux fins prévues par le budget »), et du montant du crédit engagé (« dans les limites et jusqu'à concurrence des crédits votés »).

Reprenons l'un après l'autre chacun de ces points.

*A) Respect de la légalité budgétaire
au point de vue du montant de la dépense*

L'obligation d'imputer chaque dépense à l'article correspondant du budget empêche en fait tout dépassement des crédits. Déjà l'alinéa 3 de l'article 7 du Règlement avait posé la règle : « Le Secrétaire général... devra... veiller... à l'imputation de chaque dépense à l'article correspondant du budget. »

Ce principe général destiné à éviter tout dépassement de crédits et à assurer le respect de la légalité budgétaire, est précisé par l'article 25 du Règlement : « Les fonctionnaires compétents veilleront à ce qu'aucune somme dépensée pour une affectation quelconque ne dépasse le montant prévu à cet effet au budget. Pour éviter que les crédits ne soient ainsi dépassés, ils feront imputer tous les paiements, une fois effectués, à l'article correspondant du budget ; il sera tenu un relevé des imputations faites et des dépenses engagées indiquant à tout instant le solde disponible pour chaque article du budget. »

Grâce à cette dernière opération, un contrôle efficace pourra

s'exercer sur la correction de l'exécution budgétaire. En effet, l'existence du relevé tenu constamment à jour, permettra de s'assurer à tout moment de la marge de crédits que le budget permet encore de dépenser.

*B) Respect de la légalité budgétaire
au point de vue du but de la dépense*

L'engagement d'une dépense n'est possible que si celle-ci a été prévue dans le budget. Dans ces conditions, les virements de crédits d'un chapitre à l'autre du budget sont interdits. Quant aux virements d'article à article, ils peuvent être effectués, mais seulement si l'autorité compétente (c'est-à-dire, d'après les définitions que nous avons données dans notre Introduction, le Conseil de la Société des Nations, le Conseil d'Administration du Bureau international du Travail, ou la Cour) émet une résolution spéciale à ce sujet. Cette résolution, du reste, n'est pas suffisante en elle-même. Pour assurer le respect de la suprématie de l'Assemblée, suprématie qui, ainsi que nous l'avons déjà montré, est à la base de tout le système financier de la Société des Nations, l'article 29 du Règlement édicte :

« 1. Des virements d'un article à l'autre d'un même chapitre du budget peuvent être effectués par des résolutions spéciales de l'autorité compétente. Ces résolutions doivent être immédiatement communiquées à tous les Etats membres de la Société et à l'Assemblée au début de sa session annuelle régulière.

« 2. Sous réserve des dispositions de l'article 33, il ne sera procédé à aucun virement non prévu par le paragraphe 1 ci-dessus. »

Le principe interdisant les virements est très sévère et du reste indispensable. Les virements ne sont permis (alinéa 2 de l'article précité), que dans un cas tout à fait particulier que nous retrouverons en détail tout à l'heure. C'est celui prévu par l'article 33 dans son alinéa 4 et concernant le remboursement au Compte d'avances, des avances faites par celui-ci, remboursements effectués au moyen de virements de crédits figurant dans une autre partie du budget de l'exercice en cours. Ces virements, qui du reste doivent être approuvés par le Conseil, constituent un cas tout à fait particulier dont l'existence n'affecte en rien l'intangibilité du

principe interdisant les virements et ayant pour but une exécution de la dépense conforme aux dispositions budgétaires.

Ce principe est encore affirmé par le texte de l'article 28 qui concerne les crédits inscrits au budget sans but déterminé. Il ne faut pas que ces crédits soient employés à tort et à travers. Le but auquel ces crédits sont affectés doit rentrer dans le cadre de la politique générale suivie par le budget. C'est pour cette raison que la dépense dont le montant sera imputé sur ces crédits sans affectation spéciale, sera examinée scrupuleusement du point de vue de sa destination et de sa nature, conformément aux dispositions de l'article 28 :

« Lorsqu'un crédit inscrit dans le budget est voté par l'Assemblée sans spécification de son affectation précise, aucune fraction de ce crédit ne sera dépensée jusqu'à ce qu'un état détaillé, relatif à la nature et à l'objet de la dépense, ait été soumis à l'examen et ait reçu l'approbation de l'autorité compétente. »

On voit donc clairement par tout ce qui précède, que les crédits ne peuvent être dépensés dans un but autre que celui pour lequel ils ont été votés.

C) Respect de la légalité budgétaire au point de vue du moment de la dépense

La conformité de l'engagement de la dépense aux dispositions budgétaires est également observée au point de vue du temps. La dépense doit en effet être engagée durant l'exercice pour lequel est voté le budget auquel elle est inscrite. Pourtant le paiement de cette dépense peut être plus tardif. En effet, d'après les dispositions de l'alinéa 1 de l'article 30 : « Les paiements relatifs à des opérations prévues au budget d'une année donnée, et faites avant le 31 décembre de ladite année, peuvent être imputés aux comptes de cette même année, s'ils sont effectués avant le 31 janvier de l'année suivante. »

On voit ainsi que la rigidité du principe posé par l'article 8 du Règlement financier (« l'année financière de la Société est l'année civile ») est tempérée par l'adjonction à la durée de l'exercice d'une période complémentaire permettant l'exécution de certaines opérations qui n'ont pu être effectuées à temps.

Une observation s'impose ici. On est frappé du peu d'importance relative de cette période complémentaire. D'une part, en effet, sa durée est extrêmement faible, d'autre part elle est très peu compréhensive.

Les rédacteurs de l'article 30 ont cherché à hâter les délais de clôture des comptes en réduisant le plus possible la période complémentaire qui vient prolonger sur l'année suivante la durée de l'exercice. Alors qu'en droit budgétaire français certaines opérations de régularisation peuvent être effectuées jusqu'au 31 mai de l'année suivante, c'est-à-dire pendant cinq mois après la clôture de l'exercice, dans le système financier de la Société des Nations, le délai est extrêmement court et d'un mois seulement.

D'autre part, tandis que les délais accordés par le droit français s'étendent à toute sorte d'opérations (ordonnancements, paiements, ouverture de crédits supplémentaires et d'une manière générale à toutes les opérations de régularisation) en droit budgétaire de la Société des Nations, le délai de grâce, extrêmement réduit ainsi qu'on vient de le voir, n'est accordé qu'aux opérations de paiement.

Cette brièveté et faible portée de la période complémentaire, présente au point de vue de la gestion des finances de la Société des avantages certains. Grâce à la rapidité de la clôture des comptes qui est ainsi réalisée, un contrôle efficace, dont nous étudierons le mécanisme dans le Chapitre suivant et dernier de cette étude, peut être effectué très tôt sur la manière dont le budget de l'année précédente a été exécuté. Les résultats de ce contrôle sont déjà connus au moment de la préparation du budget de l'année suivant celle où le contrôle est opéré.

Quel est le sort des paiements relatifs à l'exercice clos et qui n'ont pas été effectués au 31 janvier de l'année suivante ? L'article 30 dispose dans son alinéa 2 : « Les personnes à qui l'on doit payer des sommes prévues par le budget d'une année quelconque, seront invitées à présenter leurs comptes en temps voulu, avant le 31 janvier de l'année suivante, et le règlement en sera, dans la mesure du possible, effectué avant cette date. »

Deux catégories seront à distinguer parmi les créanciers qui ne se sont pas conformés à ces dispositions.

D'une part, ceux dont les créances n'ont pu être payées à temps pour être imputées sur le budget de l'année qu'ils concernaient « par suite d'un retard inévitable ou justifiable dans la présenta-

tion ou dans le règlement des comptes ». En vertu des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 30, il y aura lieu pour cette catégorie des créanciers « d'inclure dans chaque partie du budget de chaque année une provision désignée sous le nom de « provision pour dettes non soldées » et destinée à permettre aux fonctionnaires compétents de payer les dettes résultant des opérations des années précédentes prévues par le budget, mais qui n'ont pu être payées à temps pour être imputées aux comptes desdites années. »

Ce cas ne présente donc aucune difficulté. Tout créancier ayant établi son titre et fait valoir une excuse justifiant son retard, sera payé sur des crédits spéciaux, désignés sous le nom de « provision pour dettes non soldées » et annuellement alloués à cet effet.

La seconde catégorie des créanciers est constituée par ceux d'entre eux qui auraient dû déjà être payés, mais qui ne l'ont pas été par leur propre faute. Ces créanciers qui se sont montrés négligents dans l'exercice de leurs droits seront l'objet d'un traitement différent. En effet, l'alinéa 4 du même article 30, dispose que « les créanciers dont l'attention aura été appelée sur les dispositions du présent article et qui négligeront de présenter leurs comptes assez tôt pour permettre d'en effectuer le règlement à la date prescrite », pourront être payés sur « la provision pour dettes non soldées » seulement si l'exercice de ce droit ne vient pas empêcher le paiement des créanciers diligents qui, ainsi que nous l'avons dit, se sont conformés aux dispositions de l'alinéa 3 précédemment cité. Il ne faut pas, en effet, que les créanciers négligents, en tarissant par leurs demandes au retard injustifiable la « provision pour dettes non soldées », puissent empêcher le règlement des créances des créanciers diligents.

Si donc l'imputation des créances des créanciers négligents sur la provision, vient empêcher le paiement des créanciers dont le retard est justifié, ces créanciers négligents « seront informés que leurs comptes ne pourront être réglés qu'après le vote des sommes nécessaires par l'Assemblée. »

Les conditions générales de conformité aux dispositions budgétaires que doit remplir chaque dépense étant ainsi définies, il convient de rechercher maintenant, selon le plan que nous nous sommes tracé, quelle est la technique, le mécanisme d'exécution de la dépense, en un mot, d'étudier la manière dont s'effectue celle-ci.

§ 2. — MÉCANISME D'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE

Dans le Règlement financier, nous trouvons un article 39 ainsi conçu : « Les fonctionnaires compétents désigneront les fonctionnaires qui auront le droit d'engager des dépenses au nom de leurs organisations respectives, ou d'effectuer des paiements sur les fonds affectés à celles-ci. Ils établiront un règlement veillant à ce que : a) aucune dépense ne soit engagée ou aucun paiement effectué, sauf par les fonctionnaires désignés ; b) aucune dépense ne soit engagée sans être prévue au budget ; c) aucun paiement ne soit effectué que dans la mesure où l'obligation subsiste ; d) et enfin, d'une manière générale, un strict contrôle soit institué, assurant l'observation des règles énoncées au présent article. »

Ce texte ne nous apprend pas grand chose. Il nous indique que l'exécution de la dépense doit être conforme à la légalité budgétaire, ainsi que nous venons de l'étudier. Les mots « ils établiront un règlement veillant à ce que... » sont bien plus intéressants en ce qu'ils nous apprennent l'existence d'un règlement intérieur dont les dispositions entourent de certaines conditions l'exécution de la dépense et indiquent la manière dont doit s'exécuter celle-ci.

Nous aurions voulu prendre connaissance de ce document. Malheureusement, notre curiosité n'a pu être satisfaite, car le règlement en question ne peut être communiqué aux personnes étrangères à l'administration de la Société des Nations. Nous sommes donc obligés de renoncer à une étude complète de la question, nous contentant de renvoyer au texte précité de l'article 39, qui pose quelques principes très généraux en ce qui concerne le mécanisme d'exécution de la dépense.

§ 3. — LA POLITIQUE D'ÉCONOMIES DANS L'EXÉCUTION DU BUDGET

Le principe qui exprime la nécessité où se trouvent les fonctionnaires compétents de la Société des Nations, de se conformer dans l'exécution du budget et d'une manière plus générale, dans la gestion des finances de la Société, à une politique très stricte d'économies, est formulé d'une manière précise par l'alinéa 1 de l'article 40 du Règlement :

« Les fonctionnaires compétents veilleront à l'établissement d'un règlement imposant l'économie la plus stricte dans l'engagement des dépenses. »

Il s'agit de bien voir la portée du texte et le sens qu'il faut donner au mot « économie ». Ce terme ne veut pas dire ici « le-sine » ou bien « compression », mais au contraire « utilisation rationnelle ». Lors de l'étude de la préparation et de l'adoption du budget, nous nous sommes longuement arrêtés sur cette question « d'économies », si importante dans l'administration financière de la Société des Nations. Nous étions arrivés à la conclusion qu'une politique systématique de compression budgétaire devait, en réduisant l'activité de la Société des Nations, affaiblir la portée et le prestige de cette Institution internationale.

De même, en ce qui concerne l'engagement des dépenses, il aurait été regrettable de voir la Société des Nations poursuivre une politique dite « d'économie » en acceptant des fournitures de second ordre ou en rétribuant d'une manière insuffisante les services de ses fonctionnaires. La Société doit avoir un train de vie normal, disposer de ressources suffisantes pour pouvoir assumer toutes les activités qui lui incombent. Le sens dans lequel il convient d'entendre l'expression « économie la plus stricte dans l'engagement des dépenses » est celui « d'emploi judicieux et efficient des crédits dont l'Administration financière de la Société des Nations dispose et dont le montant, par ailleurs, doit être suffisant. » Pris dans le sens où il doit être entendu dans le texte du Règlement, le terme « économie » est donc simplement l'antonyme de « gaspillage » et de « dilapidation ».

Ces précisions terminologiques une fois apportées, il convient de remarquer que les dispositions du texte précité sont très générales. Il parle, en effet, de « l'économie... dans l'engagement des dépenses » sans apporter d'autre précision.

Mais outre ce texte général et visant surtout les cas non prévus expressément ailleurs, on découvre dans le corps du Règlement d'autres dispositions qui viennent affirmer également, et cette fois sur des points particuliers, la nécessité d'observer une politique très stricte d'économie.

Au cours de cette étude, nous avons eu déjà à plusieurs reprises l'occasion de signaler le souci constant d'économie qui règne dans tout le système financier de la Société des Nations. Rappelons le texte de l'alinéa 1 de l'article 3, relatif au lieu où la Commission

de Contrôle pourra tenir ses séances : « La Commission tiendra ses sessions à Genève ou exceptionnellement *et à condition de ne pas entraîner de frais plus élevés*, à tout autre endroit... »

Et encore l'alinéa 5 de l'article 7 établissant les conditions dans lesquelles une proposition de crédits doit être formulée : « Ne pourra servir de base à une demande de crédits, la décision par laquelle l'Assemblée ou le Conseil aura adopté un rapport... contenant des propositions susceptibles d'entraîner... des dépenses... alors que ce rapport ne comportait pas, en annexe, une évaluation de ces dépenses. »

Le même souci d'économie apparaît dans la manière dont l'article 12 fixe la présentation du projet de budget : les tableaux explicatifs en éclairant les membres de la quatrième Commission, leur permettront de se prononcer contre l'adoption de crédits exagérés ou inutiles.

Par les textes précités, on voit que dans l'établissement du projet de budget, le maximum d'économie est recherché. Il en est de même en ce qui concerne l'exécution des dépenses. L'article 40 posait, on s'en souvient, dans son alinéa 1, le principe général ; les articles suivants précisent l'application de ce principe dans trois cas déterminés.

Le premier est visé par les dispositions des alinéas 2 et 3 de l'article 40.

« 2. Toutes les fois qu'il y aura lieu, et, en tout cas, pour tout achat de fournitures dépassant 10.000 francs suisses, des soumissions seront provoquées par voie d'annonces dans deux journaux importants au moins, paraissant dans des pays différents, ainsi que dans le Résumé mensuel de la Société, ou dans une publication officielle de l'organisation autonome intéressée.

« 3. Les fonctionnaires compétents désigneront les personnes autorisées à provoquer et à accepter les soumissions et établiront un règlement relatif à l'acceptation des soumissions. »

Ainsi donc est appliquée par l'Administration financière de la Société des Nations une pratique couramment utilisée par les différentes administrations nationales et sur laquelle il n'y a pas lieu d'insister spécialement.

D'autre part, l'article 41 dispose : « Pour assurer l'application de la plus stricte économie, les fonctionnaires compétents tiendront un relevé exact de toutes les acquisitions imputables au compte capital et de toutes les fournitures acquises et employées au cours

de chaque année; ils communiqueront au commissaire aux comptes, en même temps que leur comptabilité, une situation des marchandises en magasin au 31 décembre de chaque année, en distinguant les marchandises achetées sur le compte capital, des marchandises achetées sur le compte recettes. »

Grâce à ces dispositions, un contrôle efficace pourra s'exercer sur les marchés de fournitures, permettant ainsi une utilisation économique et rationnelle des acquisitions réalisées.

La troisième application du principe général de l'article 40 est faite par l'article 42.

« 1. Les fonctionnaires compétents prendront les dispositions réglementaires interdisant l'utilisation d'objets appartenant à la Société ou le recours aux services de la Société dans un intérêt privé, sauf sur autorisation régulière donnée dans l'intérêt de la Société, conformément à des règlements spéciaux.

« 2. Ces dispositions prévoient un paiement en échange du service rendu, à moins que, dans l'intérêt de la Société, il ne soit jugé opportun de renoncer au paiement. Elles comporteront les dispositions requises en vue d'assurer la perception régulière de toutes les sommes dues. »

Ces dispositions sont tout à fait légitimes. Il serait en effet anormal de voir la Société des Nations servir à la satisfaction d'intérêts privés.

Pour être complet, rappelons avant de terminer cette étude des dispositions destinées à éviter le gaspillage des ressources dans l'exécution du budget, le texte de l'article 28 que nous avons déjà eu l'occasion d'étudier au début de ce Chapitre et qui concerne l'utilisation des crédits votés sans spécification de leur affectation précise. Les conditions dont le texte précité entoure l'utilisation de ces crédits, sont destinées à éviter leur dilapidation.

Ainsi donc nous avons relevé dans tout le Règlement de nombreux textes à la base desquels se trouve le souci d'une exécution économique et rationnelle du budget. La liste que nous en donnons est, bien entendu, simplement énumérative, elle ne saurait être limitative. En effet, il faut toujours avoir présent à l'esprit le principe général de l'article 40, alinéa 1, en vertu duquel « l'économie la plus stricte dans l'engagement des dépenses » doit être observée. Ce principe général suppléera à l'absence éventuelle d'un texte précis.

II

Moyens d'exécution de la dépense

La dépense étant exécutée de la manière que nous venons de dire, une question se pose : au moyen de quelles ressources sera-t-elle couverte, quelle sera, autrement dit, l'origine des fonds qui permettront d'effectuer le paiement ? Le principe fondamental en cette matière est la règle de la non affectation des recettes à des dépenses déterminées. L'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses, sans que telle recette déterminée puisse être d'avance affectée à telle dépense particulière. Quand une dépense doit être exécutée, elle est en principe couverte par les fonds dont dispose à ce moment là la Trésorerie de la Société, et dont l'origine est variable. On verra plus loin une exception à ce principe.

En principe, les rentrées provenant des recettes prévues dans le budget doivent suffir à faire face aux dépenses que le budget prévoit également. Malheureusement, des retards peuvent se produire dans les rentrées de fonds. Dans ce cas, la Trésorerie risque de se trouver insuffisamment alimentée pour faire face aux paiements qui peuvent se présenter. Il a donc fallu prévoir que les dépenses qui en principe seront couvertes par les rentrées de fonds, pourront être payées, en cas d'insuffisance de ces rentrées, sur des ressources spéciales, des réserves mises à la disposition de l'Administration compétente et constituant un fonds de caisse destiné à permettre le fonctionnement sans heurts du mécanisme financier de la Société des Nations.

Mais voyons d'abord le cas le plus normal, celui où la dépense est couverte grâce aux rentrées de fonds.

§ 1. — LES RENTRÉES DE FONDS

Les dépenses engagées par les fonctionnaires ayant compétence pour le faire, seront en principe couvertes par les rentrées de fonds provenant du paiement de leurs contributions par les différents Etats, les ressources propres de la Société et d'une manière géné-

rable, toutes les recettes que nous avons étudiées dans le Chapitre précédent.

Ainsi qu'il est dit dans l'alinéa 1 de l'article 26 : « Au reçu d'une contribution, le Secrétaire général mettra à la disposition des fonctionnaires compétents des organisations autonomes les sommes proportionnelles auxquelles chacune d'elles a droit. La quote-part de chaque organisation autonome sera, relativement à la contribution totale, dans le même rapport que les prévisions budgétaires de chaque organisation relativement à l'ensemble des prévisions de dépenses de la Société pour l'année à laquelle cette contribution est afférente. »

Au fur et à mesure de la rentrée des fonds, le Secrétariat et chaque organisation autonome reçoivent donc une part des sommes recouvrées, part proportionnelle à l'importance du budget de l'organisation en question dans le budget total de la Société.

L'hypothèse où les sommes provenant des rentrées de fonds suffisent à faire face aux paiements est l'hypothèse la plus normale et ne souffre aucune difficulté. Mais ce régime normal ne peut toujours être suivi. En effet, il peut arriver que les rentrées de fonds soient insuffisantes pour faire face aux paiements qui doivent être effectués à un moment donné. Le fonctionnement normal du mécanisme financier de la Société des Nations pourrait être entravé. Pour empêcher pareil fait de se produire, un fonds de réserve a été institué, connu sous le nom de Compte d'avances, et que nous allons étudier maintenant.

§ 2. — LE COMPTE D'AVANCES

A) *Principe*

On a vu plus haut que des retards se produisaient souvent dans les rentrées de fonds. En effet, dans la plupart des cas, les Etats ont besoin de faire voter par leurs Parlements les crédits nécessaires pour acquitter leur contribution. Cette sanction parlementaire peut intervenir tardivement; de ce fait, les fonds ne parviennent pas en temps dû à la Trésorerie de la Société. D'autre part, certains Etats ont pris l'habitude fâcheuse de ne payer leurs contributions qu'avec des années de retard et même de ne les pas payer du tout.

Dans ces conditions, une pratique fut adoptée dès le début faisant majorer d'un certain pourcentage la contribution de chaque Etat. Ce pourcentage excédentaire sera versé à un compte spécial, dit Compte d'avances.

Il faut bien voir le sens de ces majorations : les versements des Etats au Compte d'avances sont considérés comme des prêts remboursables. Une décision de l'Assemblée pour faire opérer un remboursement intégral ou partiel aux Etats membres, des sommes ainsi versées. En effet, l'alinéa 3 de l'article 31 du Règlement dispose : « L'Assemblée peut libérer tout ou partie des sommes constituant le Compte d'avances, les sommes ainsi libérées étant restituées aux Membres qui ont constitué le compte proportionnellement à leurs contributions respectives. »

Le droit au remboursement est particulièrement fort dans le cas où un Etat qui a effectué des versements au Compte d'avances se retire de la Société. Ce cas est prévu par l'alinéa 4 du même article : « Sous réserve d'une décision de l'Assemblée, les Etats qui, pour un motif quelconque cessent d'être membres de la Société, ont droit au remboursement de la totalité de leurs versements au Compte d'avances. »

On voit qu'une décision de l'Assemblée est toujours nécessaire pour que le remboursement puisse s'effectuer. Cette disposition a été insérée dans le Règlement pour éviter que leurs versements au Compte d'avances ne soient remboursés à des Etats qui auraient quitté la Société sans s'acquitter de leurs contributions.

Dans les cas où les rentrées de fonds seraient insuffisantes, le Compte d'avances pourrait donc fournir les sommes nécessaires à l'exécution des paiements. Cependant, au fur et à mesure de la rentrée des recettes, les avances faites par le Compte lui seraient restituées et le Compte rétabli dans son intégrité première. L'alinéa 1 de l'article 33 indique d'une façon très claire la manière dont devra fonctionner le Compte : « Le Compte d'avances est, en premier lieu, destiné à permettre de faire face temporairement aux dépenses normales des organisations régulières de la Société, dépenses dont le règlement, au moyen des recettes ordinaires, ne peut être effectué au moment où il est dû. Ces organisations jouiront d'un droit de priorité dans le recours au Compte d'avances. Ce recours consistera en avances prélevées sur le Compte et mises à la disposition des autorités compétentes des organisations dont

il s'agit. Ces avances seront remboursées au Compte dès que les recettes nécessaires seront disponibles. »

Cependant le rôle du Compte n'est pas seulement de fournir à la Trésorerie les crédits nécessaires à son fonctionnement. Subsidiatement et si « les disponibilités ne sont pas entièrement absorbées par les organisations régulières », le Compte d'avances peut être appelé à fournir, en vertu des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 33, « des avances recouvrables nécessitées par des travaux entrepris par la Société des Nations. »

On voit donc que grâce aux sommes ainsi prêtées par le Compte d'avances, des travaux pourront être entrepris par la Société des Nations. C'est là une disposition extrêmement grave, puisque de cette manière une partie importante des crédits inscrits au Compte d'avances et destinés en principe à assurer le fonctionnement de la Trésorerie, pourra être retirée au Compte, réduisant les disponibilités de celui-ci. C'est pour parer à ce danger et assurer un minimum de contrôle sur l'utilisation des crédits inscrits au Compte d'avances dans un but autre que le fonctionnement de la Trésorerie, que l'alinéa 2 de l'article 33 édicte la règle : « Des avances de ce genre ne peuvent être autorisées que par une résolution spéciale du Conseil, qui tiendra les Membres de la Société au courant de toutes les résolutions prises et de toutes les avances effectuées. »

Les avances pour travaux sont en effet exceptionnelles. Le rôle principal du Compte d'avances doit être d'assurer le fonctionnement de la Trésorerie.

B) *Recours au Compte d'avances*

Le recours au Compte d'avances de la part du Secrétariat et des organisations autonomes est réglé par l'alinéa 2 de l'article 26, qui reprend les dispositions de l'alinéa 1 du même article que nous avons déjà cité lorsque nous avons étudié la manière dont s'effectuait la répartition des rentrées de fonds. Là également, la quote-part de chaque organisation au point de vue de son recours au Compte est proportionnelle à l'importance de son budget dans le budget total. Au surplus, voici le texte de cet alinéa :

« Le Secrétariat et les organisations autonomes auront droit au Compte d'avances dans des proportions déterminées par l'application *mutatis mutandis* du principe posé au paragraphe 1. »

Ce système, dit de la part proportionnelle, est absolument équitable et logique. Chaque organisation reçoit le droit de prélever sur le Compte d'avances une somme proportionnelle à l'importance de son budget. Un assouplissement est toutefois prévu à cette délimitation trop rigoureuse.

En effet, la quote part du Compte d'avances à laquelle une organisation a droit, peut se trouver inférieure à l'importance des paiements auxquels elle aura peut être à faire face à un moment où les contributions dues par les Etats ne sont pas encore rentrées. Ce cas où les recettes ordinaires font défaut et où la part proportionnelle du Compte d'avances se trouve insuffisante est évidemment rare, mais doit être prévu. Dans ce cas très spécial, il y aura lieu d'appliquer les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 26 du Règlement, dont voici la teneur exacte :

« Lorsqu'il n'est pas possible de faire face aux besoins courants du Secrétariat ou d'une organisation autonome, dans les limites de son budget, au moyen de la part proportionnelle des contributions jusqu'alors reçues ou des autres recettes, le Secrétaire général fera des avances pour subvenir aux besoins de cette organisation en les prélevant sur le Compte d'avances, jusqu'à concurrence de la quote part de ce compte à laquelle a droit l'organisation intéressée. Une organisation peut recevoir, à titre d'emprunt temporaire, une avance dépassant cette quote-part, mais avec le consentement des fonctionnaires compétents des organisations dont les quote-parts se trouvent ainsi diminuées. »

Cette nécessité du consentement des fonctionnaires compétents des autres organisations se justifie pleinement, car il ne faut pas que sous prétexte de venir en aide à une organisation, on arrive à fausser le fonctionnement des autres en les privant des crédits qui peut-être leur sont indispensables.

En principe, les avances du Compte d'avances aux organisations autonomes ou au Secrétariat ne portent pas intérêt. Cependant, ainsi que le donne à penser la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article 26 et la substitution du terme « emprunt » à celui d' « avance » jusqu'alors employé, il semble que dans le cas où une organisation a prélevé sur le Compte d'avances plus que sa part, elle puisse être obligée à verser un intérêt pour l'excédent par elle utilisé. Le texte précité est à dessein suffisamment vague pour s'adapter à toutes les hypothèses.

Une organisation doit du reste obligatoirement payer des

intérêts pour les sommes qu'elle a prélevé en excédent sur le Compte d'avances dans le cas particulier visé par l'alinéa 2 de l'article 27 que nous retrouverons plus loin et qui concerne les emprunts que le Secrétaire général pourra être éventuellement amené à contracter.

C) Alimentation du Compte d'avances

Le Compte d'avances est alimenté par les « sommes votées par l'Assemblée et payables par les Membres de la Société en plus de la somme votée pour couvrir les dépenses de l'année ». Tel est le principe posé par l'alinéa 1 de l'article 31.

Une limite est fixée qui ne doit pas dépasser le montant des sommes inscrites au Compte d'avances. En principe, elle est de 5 millions de francs. Une décision de la Commission de Contrôle a cependant décidé que cette limite pourrait être franchie. En fait, à la suite des remboursements qui ont été déjà faits ou qui doivent être faits, en vertu de l'alinéa 4 de l'article 31 du Règlement, aux Etats qui ont quitté la Société, le Compte d'avances se trouvera bientôt en dessous de la limite initiale de 5 millions de francs (1).

L'article 31 prévoit, dans son dernier alinéa, la possibilité d'un dépassement de la limite fixée au montant du Compte d'avances : « Les Membres entrés dans la Société postérieurement au 13 novembre 1920, ont la faculté d'augmenter leur contribution au Compte d'avances, ou d'y contribuer dans la proportion des versements effectués par les autres Membres, même si le Compte d'avances atteint la limite maximum qui lui a été assignée. Cette disposition sera communiquée par le Secrétaire général à tous les Membres entrés dans la Société postérieurement au 15 novembre 1920. »

Il y a lieu d'approuver cette disposition. Si elle n'existait pas et en supposant d'autre part que le Compte d'avances ait déjà atteint son maximum, lors de l'admission d'un nouveau membre dans la Société des Nations, on aurait dû refuser au nouveau membre le droit de participer à la constitution du fonds, ce qui aurait établi une discrimination regrettable entre les anciens membres et ceux nouvellement admis. Il aurait fallu dans ces conditions élever la limite fixée au Compte d'avances chaque fois qu'un nouvel

(1) Au 31 décembre 1936, le Compte d'avances présentait un solde créditeur de 5.287.140,86 francs-or, Doc. A. 3. 1937, X., p. 111.

Etat aurait été admis dans la Société. Le régime institué par le dernier alinéa de l'article 31 est beaucoup plus simple et plus pratique : les nouveaux membres pourront apporter leur contribution au Compte même si la limite de son montant se trouve déjà atteinte.

D) *Gestion du Compte d'avances*

L'article 32 du Règlement indique la manière dont doit être géré le Compte :

« 1. La gestion du Compte d'avances fera l'objet d'un compte séparé ; dès qu'un Membre aura payé sa contribution, le Compte d'avances sera immédiatement crédité d'une part de la contribution déterminée par le rapport entre le montant voté pour l'année, à l'usage du Compte d'avances et le montant total voté pour cette année.

« 2. Le Compte sera débité des montants prélevés conformément au présent Règlement. »

Le Compte d'avances constitue, en effet, un compte spécial, distinct du budget. Ce qui figure au budget, ce sont uniquement les sommes que les Etats membres doivent verser au Compte lorsqu'il y a lieu d'opérer ces versements.

Le Compte d'avances a donc une individualité qui lui est propre. Les avances effectuées par lui, lui seront remboursées au fur et à mesure de la rentrée des fonds. (Alinéa 1 *in fine*, de l'article 33.)

Les avances recouvrables faites par le Compte, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 33, pour « les travaux de la Société des Nations » seront également remboursées au Compte, conformément aux dispositions de l'alinéa 3 du même article dont la rédaction est critiquable : « Le remboursement des avances recouvrables sera effectué au compte sur lequel elles auront été prélevées en attendant que l'Assemblée décide de l'affectation définitive des sommes mes ainsi réservées. »

Le texte anglais du même alinéa est beaucoup plus clair lorsqu'il écrit : « Repayments of recoverable advances shall be paid into the fund from which the advances were drawn pending a decision by the Assembly as to their final disposal. » Ces derniers mots indiquent clairement de quoi il s'agit. Il aurait été préférable que le texte français, s'inspirant de la rédaction anglaise, eût écrit : « En attendant que l'Assemblée décide de leur affectation défini-

tive », plutôt que de parler « des sommes ainsi réservées », on ne sait par qui et pour quoi.

Le dernier alinéa du même article 33 indique la manière dont doit s'effectuer le remboursement au Compte, des avances de cette nature qui n'auront pu être recouvrées :

« Les sommes prélevées sur le Compte d'avances à titre d'avances recouvrables, aux termes du paragraphe 2 ci-dessus, mais que le Conseil, dans la suite, jugera ne pouvoir être recouvrées, seront remboursées au Compte. Ce remboursement s'opérera, soit par voie de virements approuvés par le Conseil d'une autre partie du budget de l'exercice en cours, soit par voie de crédits votés spécialement à cet effet dans le budget pour l'année qui suivra celle au cours de laquelle lesdites sommes ont été déclarées, par le Conseil, irrecevables. »

On remarquera que la dernière phrase de cet article constitue l'exception que nous avons signalée (1) au principe posé par l'article 29 et en vertu duquel sont interdits les virements de crédits d'un chapitre à l'autre et à plus forte raison d'une partie à l'autre du budget.

Rappelons enfin qu'en vertu des dispositions de l'article 34 que nous avons longuement étudié dans le Chapitre précédent, les disponibilités du Compte d'avances peuvent être mises en dépôt portant intérêt auprès des banquiers de la Société et rapporter à celle-ci des sommes assez considérables qui devront être utilisées conformément aux dispositions de l'article 23.

§ 3. — LE FONDS DE RÉSERVE

Les rentrées de fonds et les sommes inscrites au Compte d'avances ne sont pas les seuls moyens dont dispose l'administration financière de la Société des Nations pour faire face aux paiements qui lui incombent. En effet, pour perfectionner encore le système existant, il a été décidé, en 1936, d'instituer un Fonds de réserve dont le but est défini par l'article 33b dans son premier alinéa : « Il sera institué un Fonds de réserve ayant pour but d'assurer le fonctionnement régulier de la Trésorerie de la Société des Nations dans le cadre du budget voté par l'Assemblée. »

(1) Cf. *supra*, p. 193.

Ici encore il s'agit d'assurer une exécution harmonieuse du budget en mettant à la disposition de la Trésorerie les sommes portées au crédit du Fonds et qui ont une triple origine.

Ce Fonds est alimenté d'abord par les sommes versées par les Membres de la Société au titre d'exercices financiers précédant de deux ans et plus l'exercice en cours. On a vu, en effet, que certains Etats paient leurs cotisations avec un grand retard. Cette pratique avait pour résultat de créer des complications fâcheuses, car l'inscription au crédit de l'exercice en cours des contributions arriérées relatives à des exercices clos depuis longtemps apportait de la confusion dans la tenue des comptes. C'est pourquoi, lors de l'aménagement d'un régime spécial pour les contributions arriérées, il fut décidé d'inscrire celles d'entre elles qui rentraient à un compte distinct, créé sous le nom de Fonds de réserve, et dont nous venons de préciser le but.

Outre cette source principale, le Fonds est également alimenté en vertu des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 33b, par : « b) toutes autres sommes que l'Assemblée décidera d'y consacrer ; c) tous intérêts des placements du Fonds. »

On voit la différence qui sépare le Compte d'avances du Fonds de réserve. Celui-ci est encore plus indépendant du budget que le précédent. Tandis que les intérêts des placements des disponibilités du Compte d'avances sont portés en déduction des sommes qui sont demandées aux membres et ne sont pas inscrits à son crédit (article 34 renvoyant à l'article 23), ceux des placements du Fonds de réserve viennent augmenter les capitaux dont ils proviennent et sont inscrits au crédit du Fonds. L'alinéa 2-c de l'article 33b déroge en effet expressément au texte très général de l'article 34, qui existait déjà dans sa teneur actuelle dès avant l'institution du Fonds de réserve et l'adoption de l'article 33b.

Une autre différence entre le Fonds de réserve et le Compte d'avances apparaît du point de vue du recours à ce Fonds. Tandis que le Compte d'avances est soumis au régime de la part proportionnelle, le Fonds de réserve est régi par une règle très spéciale. En effet, l'alinéa 3 de l'article 33b dispose : « Aucune avance ne pourra être prélevée sur le Fonds que sur autorisation expresse de la Commission de Contrôle, qui adressera un rapport spécial à l'Assemblée. »

La seule ressemblance que nous puissions noter entre le Fonds de réserve et le Compte d'avances est d'ordre négatif. Tout de

même que celui-ci, le Fonds de réserve, « sera administré séparément » et ne fera pas partie du budget (alinéa 4 de l'article 33b). Remarquons que l'appel au Fonds de réserve ne saurait précéder l'appel au Compte d'avances. Il ne faut pas oublier que l'article 26 dispose au début de son troisième alinéa : « Lorsqu'il n'est pas possible de faire face aux besoins courants... au moyen... des contributions jusqu'alors reçues... le Secrétaire général fera des avances... en les prélevant sur le Compte d'avances... »

On voit par ce texte qu'en cas d'insuffisance dans la rentrée des fonds, il doit être fait d'abord appel au Compte d'avances. Les crédits disponibles au Fonds de réserve ne sauraient être utilisés qu'après. Ils ne pourront l'être que si ceux du Compte d'avances s'avèrent insuffisants. En aucun cas il ne sera possible de recourir immédiatement au Fonds de réserve en cas d'insuffisance des ressources normales.

Par l'institution du Fonds de réserve, un nouveau perfectionnement a été, on le voit, apporté au fonctionnement de la Trésorerie, qui du fait de l'existence du Fonds de réserve (1) et du Compte d'avances est pratiquement assurée de ne jamais manquer de ressources.

§ 4. — LE FONDS DE GARANTIE

La réforme de 1935 qui avait institué par l'article 33 b le Fonds de réserve, instituait en même temps, par l'adoption d'un article 33 a, un Fonds de garantie dont nous avons longuement parlé dans notre Chapitre VII. On sait, en effet, que le Fonds de garantie constitue un mécanisme ingénieux, dont le fonctionnement permet, lors de l'élaboration du projet de budget, une réduction très sensible des contributions qui seront demandées aux différents Etats. Des économies sérieuses sont réalisées et la surévaluation budgétaire efficacement combattue du fait qu'un Fonds spécial est appelé à supporter certaines charges qui ont peu de chances de se réaliser.

Ce Fonds a été étudié précédemment parce qu'il est destiné non pas tant à assurer l'exécution du budget, qu'à faciliter la compression de celui-ci. Son étude trouvait tout naturellement sa place dans le Chapitre VII. Il nous a pourtant paru nécessaire de rappre-

(1) Au 31 décembre 1936, le solde disponible en caisse du Fonds de réserve, était de 5.627.181,25 francs-or. A. 3, 1937, X., p. 10,

ler ici son existence, car il ne faut pas oublier que ce sont les sommes inscrites à son crédit qui permettront de faire face à certaines dépenses qui, par hypothèse, ont peu de chances de se réaliser (crédits nécessaires à la Conférence du Désarmement, par exemple) (1).

§ 5. — L'EMPRUNT

Au cas peu probable où les rentrées de fonds et les prélèvements sur le Compte d'avances ne permettraient pas de faire face aux paiements, le Secrétaire général aura à sa disposition une ressource dernière : l'emprunt.

Le recours à celui-ci est prévu par l'article 27, alinéa 1, du Règlement: « Au cas où les avances qui pourraient être faites conformément à l'article précédent ne seraient pas suffisantes, le Secrétaire général sera autorisé à contracter des emprunts dans les limites du budget, mais avec l'approbation du Conseil, ou, si le Conseil ne siège pas, avec celle du président du Conseil. »

Remarquons immédiatement le début de l'article : « les avances qui pourraient être faites conformément à l'article précédent... » Les avances dont il s'agit sont celles du Compte d'avances que prévoit en effet l'article 26. Il n'est pas question d'avances du Fonds de réserve.

Au premier abord, cela peut surprendre. On est tenté de croire, en effet, que l'emprunt est une ressource absolument exceptionnelle à laquelle le Secrétaire général ne pourrait recourir qu'après avoir épuisé toutes les autres (rentrées des fonds, Compte d'avances), Fonds de réserve compris. Dans ces conditions, le silence du début de l'article 27 qui ne prévoit pas la nécessité d'épuiser les disponibilités du Fonds de réserve avant d'avoir le droit de recourir à l'emprunt, aurait pu s'expliquer par l'insertion tardive dans le Règlement de l'article 33b. On aurait oublié de mettre l'article 27 en conformité avec les dispositions nouvelles.

C'est là une interprétation évidemment séduisante, mais qui nous semble erronée. L'épuisement des disponibilités du Fonds de réserve n'est pas, à notre sens, la condition préalable du recours

(1) Au 31 décembre 1936, le Fonds accusait un solde de 2.119.373,11 francs-or. *Ibid.*, p. 9.

à l'emprunt. En effet, nous avons pour nous un argument très fort : l'état actuel des textes qui permettent le recours à l'emprunt sans épuisement du Fonds de réserve. Il n'y a pas lieu, nous semble-t-il, d'établir une hiérarchie entre l'emprunt et le Fonds de réserve du point de vue de recours à eux en cas de détresse. Les deux catégories de ressources sont d'ordre totalement différent et les autorités dont l'intervention permet de recourir à eux sont différentes également. En effet, si l'approbation du Conseil est nécessaire pour un emprunt, c'est la Commission de Contrôle qui autorise les prélèvements sur le Fonds de réserve. Le Secrétaire général s'efforcera d'obtenir le consentement de l'un ou de l'autre de ces organismes si le besoin s'en fait sentir.

En pratique, c'est au Fonds de réserve que le Secrétaire général recourra d'abord, car c'est le moyen le moins onéreux pour lui de se procurer des fonds. Pour un emprunt il faudrait payer des intérêts ; les avances du Fonds de réserve, au contraire, ne portent pas d'intérêts. Jusqu'à présent, le recours à l'emprunt prévu par l'article 27 n'a jamais eu lieu. Les discussions qui précèdent pour savoir si l'appel au Fonds de réserve doit ou non précéder le recours à l'emprunt, ne présentent donc qu'un intérêt purement doctrinal. Le recours à l'emprunt est possible parallèlement à l'appel au Fonds de réserve.

L'article 27, alinéa 3, précise au sujet de ce recours que : « Dans une année donnée, le Secrétaire général n'empruntera, pour aucune organisation, des sommes dépassant la quote-part (calculée suivant le même principe que la quote-part dans les contributions) de cette organisation dans le montant total des sommes que le Secrétaire général estime pouvoir emprunter au cours de l'année considérée. »

Il aurait été, en effet, injustifiable que le recours à l'emprunt servît à une organisation donnée de moyen détourné pour se procurer des ressources supérieures à celles qui lui ont été attribuées par le budget. L'emprunt doit permettre de remédier à la déficience de ces ressources et non servir à procurer des recettes additionnelles à cette organisation.

L'alinéa 2 de l'article 27 indique les conditions dans lesquelles les organisations de la Société pourront bénéficier des sommes recueillies par l'emprunt. « L'intérêt de ces emprunts sera à la charge des diverses organisations, dans la proportion où elles en auront bénéficié ; mais, si une organisation quelconque a reçu plus que

sa quote-part du Compte d'avances, il lui sera compté un intérêt à partir de la date où l'emprunt aura été contracté, sur l'excédent perçu par elle, comme si cet excédent représentait une somme provenant de l'emprunt ; une fraction équivalente de l'emprunt sera, d'autre part, mise sans intérêt à la disposition des organisations dont les quote-parts du fonds de réserve auraient été diminuées. »

Cette dernière disposition est absolument incompréhensible. Que veut dire l'expression « fraction équivalente de l'emprunt ? » Équivalente à quoi ? Et surtout que vient faire ici le « fonds de réserve » dont on ne comprend pas très bien ce que sont les « quote-parts », puisque, ainsi que nous l'avons montré, le système de la part proportionnelle ne s'applique pas lors de l'utilisation des disponibilités figurant au Fonds de réserve.

Si, d'autre part, nous nous reportons à l'avant-dernière édition du Règlement financier (1931), nous serons étonnés de constater que dès cette époque l'article 27 existait dans sa rédaction présente, alors que l'article 33b instituant le Fonds de réserve n'était encore pas adopté et ne devait l'être que quatre années plus tard.

Dès lors, notre perplexité grandit. Quel est donc ce « fonds de réserve » dont parle l'article 27 et qui n'est pas celui de l'article 33b, puisqu'il en est déjà question à un moment où celui-ci n'était pas institué.

Pour dissiper la confusion due à une rédaction très défectueuse du texte français de l'article 27, il faut se reporter au texte anglais du même article. Nous y lisons : « an equal amount of the loan shall be available, without interest, for the organisations whose shares of working capital have been depleted. » Tout s'éclaire alors. Ce « fonds de réserve », que le texte anglais désigne sous le nom de « working capital », c'est tout simplement le Compte d'avances qui en anglais est appelé « Working capital Fund ».

Dès lors, le sens de l'expression « fraction équivalente de l'emprunt » se précise également. Ce qui sera mis sans intérêt à la disposition des organisations dont les quote-parts auraient été diminuées, c'est la fraction de l'emprunt équivalente à la part du Compte d'avances donnée en excédent à l'organisation qui a reçu du Compte d'avances plus que sa part (hypothèse visée par l'alinéa 3 *in fine* de l'article 26).

Maintenant s'éclaire aussi le sens de l'avant-dernière phrase de l'alinéa 2. La disposition faisant payer à l'organisation ayant reçu

un excédent du Compte d'avances, des intérêts pour ces excédents du moment que le recours à l'emprunt est décidé, se justifie pleinement.

En effet, l'excédent de prélèvement sur le Compte d'avances qui jusqu'alors était sans gravité, devient néfaste du moment que le recours à l'emprunt devient nécessaire et que les organisations dont la part du Compte d'avances se trouve diminuée se voient obligées à payer des intérêts pour les sommes dont elles ont besoin.

Il serait injuste et anormal qu'une organisation puisse suppléer à la pénurie des fonds en prélevant plus que sa part des disponibilités du Compte d'avances, dont le prêt se fait sans intérêts, tandis que les autres organisations, frustrées de ces crédits intéressants, se verraient obligées de recourir à l'emprunt pour lequel elles devraient payer des intérêts peut-être élevés.

Par les dispositions du deuxième alinéa de l'article 27, l'équilibre rompu est rétabli et une justice plus stricte réalisée. L'organisation qui a eu plus que sa part du Compte d'avances paie des intérêts pour cet excédent du moment que le recours à l'emprunt est décidé. La situation se trouve ainsi normalisée, car les autres organisations se voient allouer, cette fois sans intérêts, une partie de l'emprunt égale à la part du Compte d'avances dont elles ont été frustrées. De cette manière, elles se voient restituer la part du Compte d'avances dont elles ont été privées du fait de l'organisation excédante obligée par les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 27 à payer des intérêts sur l'excédent perçu par elle.

Ces dispositions, que nous approuvons en principe, nous semblent pourtant trop inutilement sévères dans un cas particulier. Supposons qu'une organisation ayant prélevé plus que sa part du Compte d'avances, les autres organisations puissent continuer à vivre sur les rentrées de fonds et les avances du Compte d'avances qui peuvent encore s'effectuer.

Cependant voilà que l'organisation, qui a déjà prélevé plus que sa part du Compte d'avances, voit les ressources lui manquer et essaie d'obtenir une nouvelle avance du Compte dont pourtant elle a déjà reçu par hypothèse plus que sa part normale.

« Les fonctionnaires compétents des organisations... dont les quote-parts se trouvent ainsi diminuées » (article 26, alinéa 3 *in fine*) s'opposent à un nouveau prélèvement de l'organisation déjà excédante, sur le Compte d'avances. Supposons maintenant que le recours au Fonds de réserve ne puisse avoir lieu soit à cause

de l'opposition de la Commission de Contrôle, soit encore en raison de l'absence des disponibilités. La seule ressource qui reste à la disposition de l'organisation envisagée est le recours à l'emprunt.

Automatiquement, en vertu des dispositions de l'article 27, alinéa 2, « il lui sera compté un intérêt... sur l'excédent perçu par elle ». Cette organisation sera ainsi obligée de payer non seulement les intérêts de l'emprunt, ce qui est normal, mais aussi des intérêts sur l'excédent prélevé sur le Compte d'avances, sanction trop sévère et inutile, puisque dans l'hypothèse que nous envisageons les autres organisations se contentent pour leurs besoins de leur part diminuée du Compte d'avances. Si, ne pouvant vivre sur les rentrées de fonds et leur part diminuée du Compte d'avances, ces organisations étaient, elles aussi, réduites à l'emprunt, il aurait été normal que les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 27 jouassent. L'équilibre aurait été rétabli entre les diverses organisations par la mise à leur disposition de la part des crédits ne portant pas d'intérêts à laquelle elles ont droit.

Il n'y aurait eu rien à redire à cela. L'hypothèse que nous envisageons est toutefois très différente. Du moment que l'organisation excédante est la *seule* qui soit obligée de recourir à l'emprunt, que c'est elle seule qui paiera ses intérêts, que leur part diminuée au Compte d'avances *suffit* aux besoins des autres organisations, que du fait de l'emprunt aucune charge supplémentaire ne leur incombe, il nous semble excessif d'obérer inutilement l'organisation excédante en l'obligeant automatiquement, du seul fait de l'emprunt, à subir les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 27.

A quoi bon, en effet, dans notre hypothèse, obliger l'organisation considérée à payer des intérêts sur le trop perçu par elle du Compte d'avances et restituer aux autres organisations par cet artifice ingénieux, mais inutile, leur part entière du Compte d'avances dont par définition elles n'ont pas besoin.

Les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 27 que nous approuvons en principe, nous paraissent d'un rigorisme excessif dans le cas, évidemment très particulier, que nous venons de retracer.

Les conditions du recours à l'emprunt étant ainsi définies, une précision s'impose. Il demeure bien entendu que ce recours n'est possible que pour assurer l'exécution des dispositions budgétaires, en aucun cas il ne pourrait constituer un moyen de couvrir les dépassements de crédits, financer une politique nouvelle non prévue par le budget. L'article 27 est formel : « au cas où les avances

que pourraient être faites conformément à l'article précédent... », c'est-à-dire les rentrées des fonds et les avances du Compte d'avances, « ne seraient pas suffisantes, le Secrétaire général sera autorisé à contracter des emprunts ».

Et en effet, l'institution de l'emprunt, telle qu'elle se présente dans le droit financier de la Société des Nations, est destinée uniquement à permettre aux différentes organisations de se procurer les crédits nécessaires pour suppléer à la déficience des ressources normales.

§ 6. — COMPTE SPÉCIAL DES CONTRIBUTIONS

Pour terminer, rappelons l'existence du Compte spécial des contributions institué en 1936 à la suite de la dévaluation du franc suisse et alimenté par les fonds provenant des profits extraordinaires réalisés par la Société du fait de cette dévaluation (1).

L'existence de ce Compte, alimenté par une catégorie très spéciale de recettes et destiné à faire face aux dépenses supplémentaires pouvant être occasionnées par la dévaluation, constitue une exception notable au principe de la non affectation des recettes à des dépenses déterminées dont nous avons parlé plus haut et auquel est soumise la gestion des finances de la Société des Nations. En effet, dans le cas du Compte spécial il y a bien affectation d'une catégorie déterminée de recettes à une catégorie de dépenses déterminée.

Notons en passant que contrairement à ce que l'on pourrait croire, le Fonds de garantie de l'article 33 a du Règlement ne constitue pas une exception au principe sus-indiqué.

Certes, il est exact que les sommes inscrites au crédit du Fonds, tout de même que celles figurant au Compte spécial, sont affectées à une catégorie bien déterminée de dépenses. Dans le cas du Compte, ce sont les dépenses supplémentaires occasionnées par la dévaluation, dans le cas du Fonds de garantie ce sont les dépenses qui ont peu de chances de se réaliser.

Ce qui distingue toutefois le Fonds, du Compte, c'est que les sommes inscrites à son crédit ne proviennent pas d'une catégorie particulière de recettes, mais d'après les termes mêmes de l'alinéa 5

(1) Cf. *supra*, p. 187.

de l'article 33a, sont constituées par les crédits « que l'Assemblée décidera d'y consacrer ».

Dans le cas du Fonds comme dans celui du Compte, il y a bien affectation de certains crédits à une dépense déterminée. Mais ce qui les distingue, c'est que le Fonds n'est pas constitué comme le Compte par une catégorie bien déterminée de recettes. Dans le cas du Fonds, il y a affectation du Fonds lui-même et non pas affectation de recettes. Les recettes ne sont affectées à une catégorie spéciale de dépenses, qu'une fois inscrites au crédit du Fonds, mais pas avant. Contrairement à ce qui se passe pour le Compte spécial, le Fonds de garantie n'est pas alimenté par une catégorie particulière de recettes et de ce chef ne constitue pas une exception au principe de la non-affectation.

Rappelons, avant de terminer, que le recours des fonctionnaires compétents au Compte spécial des contributions, est subordonné à l'autorisation de la Commission de Contrôle.

On voit par tout ce qui précède, la variété de moyens que l'Administration financière a à sa disposition pour que soit assurée l'exécution harmonieuse du budget. Non seulement elle a l'utilisation des rentrées de fonds provenant des contributions, mais elle peut opérer aussi des prélèvements sur le Compte d'avances, faire appel au Fonds de réserve ou bien encore recourir à l'emprunt. Certaines dépenses, d'autre part, seront supportées par le Fonds de garantie ou le Compte spécial des contributions. Dans tous les cas, la Trésorerie est assurée de ne jamais manquer de disponibilités.

III

Exécution des dépenses imprévues

Avant de clore cette étude de l'exécution du budget, un problème reste à examiner encore. C'est celui que pose l'existence des dépenses imprévues.

En effet, il peut survenir au cours de l'exercice que des dépenses soient rendues indispensables qui n'étaient pas prévues d'abord. Où prendre les crédits qui permettront de leur faire face ? On a vu plus haut que les crédits inscrits au budget sont strictement limi-

tatifs et en aucun cas ne sauraient être dépassés, à plus forte raison utilisés dans un but autre que celui pour lequel ils étaient prévus. Et cependant, par hypothèse, la dépense doit être exécutée.

Comme c'est l'Assemblée qui est maîtresse absolue du budget, il aurait pu sembler logique que seule l'Assemblée soit qualifiée pour autoriser l'exécution d'une dépense imprévue et fournir les crédits permettant de lui faire face. Toutefois, l'Assemblée ne se réunissant en principe qu'une fois par an, la convoquer à nouveau pour chaque dépense imprévue était un système onéreux, compliqué et irréalisable en pratique. C'est pourquoi une autre solution fut adoptée.

On a pris l'habitude d'inscrire au budget, sous la rubrique « dépenses imprévues », un crédit assez important et dont l'utilisation est subordonnée à une autorisation préalable de « l'autorité compétente ». Dans ces conditions, toutes les fois que la nécessité d'engager une dépense imprévue se fera sentir, le Conseil, après en avoir délibéré, pourra autoriser l'affectation d'une partie des crédits inscrits au titre de « dépenses imprévues » au règlement de la dépense en question.

L'article 36 du Règlement dispose, dans son alinéa 2, que « les dépenses imputables au chapitre des dépenses imprévues... ne peuvent être engagées qu'en vertu d'une résolution spéciale de l'autorité compétente ». C'est-à-dire d'après les définitions du Règlement, du Conseil de la Société, du Conseil d'Administration du Bureau international du Travail et de la Cour, selon qu'il s'agit du Secrétariat ou d'une des organisations autonomes.

Dans le cas des crédits pour dépenses imprévues au Secrétariat, le Conseil est compétent pour se prononcer sur leur utilisation. Cependant, ces crédits, appelés aussi « budget du Conseil », ne peuvent être utilisés que pour des dépenses imprévues d'ordre politique. Que se passe-t-il dans les cas où une dépense imprévue d'ordre non politique survient ? Par quels moyens est-elle couverte ? La question fut discutée en 1928 par la quatrième Commission (1).

M. Rappard avait posé la question de la manière suivante : « On a constaté qu'il peut surgir des dépenses imprévues et qui ne sont pas d'ordre politique ; le Conseil est alors forcé de puiser dans d'autres fonds, ce qui est contraire à la règle de la suprématie de l'Assemblée en matière budgétaire. Il faut trouver le moyen d'épar-

(1) A. 1928, C. IV, p. 32.

gner au Conseil l'alternative, soit de commettre une irrégularité, soit de s'abstenir de toute action lorsqu'une action s'impose. »

M. Osusky répondit à M. Rappard que « l'Assemblée met chaque année une certaine somme à la disposition du Secrétaire général pour les dépenses imprévues. S'il surgit un brusque besoin de crédits, il appartient au Conseil de s'adresser au Secrétaire général, qui examine la possibilité de lui donner satisfaction.

M. Rappard s'inclina devant cette réponse et retira sa question, « puisqu'il paraît qu'à l'avenir les crédits pour dépenses imprévues alloués au Secrétaire général seront suffisants pour satisfaire aux besoins imprévus du Conseil pour des fins non politiques ».

Les dépenses imputables au chapitre des dépenses imprévues feront l'objet d'une comptabilité très stricte prévue par l'article 36, que nous étudierons dans le chapitre suivant. Les décisions du Conseil en la matière et la manière dont il use de ces crédits pourront ainsi être contrôlées. Ainsi que M. Ray a pu l'écrire au sujet de ces crédits : « il ne s'agit pas de fonds secrets » (1) dont le Conseil aurait la disposition occulte et arbitraire.

Les organes de contrôle sont même singulièrement vigilants. En 1934, M. Bruce ayant proposé (2) que pour les crédits pour dépenses imprévues on reportât d'année en année le solde non dépensé, une opposition énergique fut faite à cette proposition. M. Osusky montra la nécessité qu'il y avait d'admettre l'intervention annuelle de l'Assemblée pour le vote de ces crédits : « C'est en votant chaque année ce crédit, que l'Assemblée et la quatrième Commission ont la seule possibilité d'exercer un contrôle réel sur l'activité du Conseil. »

(1) J. Ray, *op. cit.*, p. 277, note 1.

(2) A. 1934, C. IV, p. 12.

CHAPITRE X

CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Une fois que le budget a été exécuté, tant au point de vue des recettes que des dépenses, que l'exercice est clos, une dernière série d'opérations reste à effectuer, celles du contrôle. Le Règlement financier groupe les dispositions relatives à ce contrôle dans un Chapitre X intitulé « Contrôle extérieur » par opposition au « Contrôle intérieur » qui désigne les dispositions des articles 39 à 42, s'appliquant pendant l'exécution du budget et que nous avons étudié dans le Chapitre précédent.

L'organisation d'un système de contrôle sérieux est primordiale. C'est le complément et le couronnement de tout le mécanisme financier, si précis et si souple à la fois, dont nous avons décrit le fonctionnement dans les Chapitres qui précèdent. Le contrôle permet en effet de vérifier si l'exécution du budget a été conforme aux normes budgétaires et aux dispositions du Règlement et de voir si dans son ensemble cette exécution a été satisfaisante ou non. De toute façon, les leçons du passé seront retenues pour l'avenir et permettront de perfectionner la gestion des finances de la Société des Nations.

I

Tenue d'une comptabilité

La première manifestation de ce contrôle est constituée par l'obligation où se trouve l'Administration compétente de la Société des Nations de tenir une comptabilité complète et précise.

Parmi les pièces de cette comptabilité, il conviendra de distinguer la comptabilité annuelle proprement dite et les différentes annexes à cette comptabilité.

En ce qui concerne d'abord la comptabilité proprement dite, l'article 35 du Règlement la divise en deux parties :

« La comptabilité annuelle comprendra deux parties :

« 1. Un compte budgétaire indiquant, pour chaque article : a) le crédit primitivement voté ; b) ce crédit, avec les modifications qui ont pu y être apportées par les virements effectués avec l'approbation de l'autorité compétente ; c) les dépenses effectivement engagées.

« 2. Un relevé de l'actif et du passif au 31 décembre. »

Le triple renseignement qui figure au compte budgétaire pour chaque article, permet de voir immédiatement, et d'une manière très complète, la manière dont le budget a été exécuté et les modifications qui ont été apportées aux dispositions budgétaires primitives. D'autre part, le relevé de l'actif et du passif fait apparaître en clair la situation financière de la Société à la fin de l'exercice.

Cette comptabilité « annuelle » proprement dite, dont nous venons d'indiquer la composition, est accompagnée d'un certain nombre d'annexes dont il convient de dire quelques mots.

Il y a tout d'abord une annexe relative au Compte d'avances, conformément aux dispositions de l'article 36, alinéa 1 : « La situation du Compte d'avances, établie comme il est dit à l'article 32, sera annexée à la comptabilité. »

Rappelons que l'article 32 dont parle le texte précité, a été étudié par nous dans le Chapitre précédent, concerne la gestion du Compte d'avances et indique la manière dont ce compte est crédité et débité.

L'alinéa 2 de l'article 36 nous révèle l'existence d'une autre annexe à la comptabilité : « Un état indiquant pour l'année financière écoulée : a) les avances recouvrables prélevées sur le Compte d'avances, et b) les dépenses imputables au chapitre des dépenses imprévues et qui ne peuvent être engagées qu'en vertu d'une résolution spéciale de l'autorité compétente, sera également annexé à la comptabilité. »

Une troisième annexe sera constituée, non plus par les relevés des comptes, mais par des pièces justificatives concernant en par-

ticulier l'exécution des opérations dont les comptes sont fournis par l'annexe de l'alinéa 2 de l'article 36.

On sait, en effet, que certaines opérations destinées à rendre possible l'exécution du budget (qu'il s'agisse de prélèvements sur le Compte d'avances, de virements ou d'engagement des dépenses imprévues) nécessitent une intervention spéciale du Conseil ou de l'autorité compétente. C'est uniquement en vertu de décisions des organes précités et conformément à elles, que les opérations dont l'article 36, alinéa 2, prévoit la comptabilisation, peuvent être effectuées. Il était normal de joindre aux comptes concernant ces opérations, les décisions qui les rendaient possibles :

« Sera également annexé à la comptabilité un memorandum indiquant pour l'année financière écoulée, les résolutions du Conseil relatives : *a)* aux avances recouvrables prélevées sur le Compte d'avances ; *b)* aux avances considérées primitivement comme recouvrables et estimées dans la suite, par le Conseil, irreouvrables ; et de l'autorité compétente relative : *c)* aux dépenses imputables au chapitre des dépenses imprévues et qui ne peuvent être engagées qu'en vertu d'une résolution spéciale de l'autorité compétente ; *d)* aux virements effectués dans le budget. »

Une quatrième annexe sera constituée par le relevé de la situation des marchandises en magasin. Ainsi que le prévoit l'article 41, « les fonctionnaires compétents tiendront un relevé exact... de toutes les fournitures acquises et employées au cours de chaque année ; ils communiqueront... en même temps que leur comptabilité, une situation des marchandises en magasin au 31 décembre de chaque année... » Grâce à ces sages dispositions, un contrôle efficace pourra être exercé sur les destinées ultérieures des fournitures acquises et employées au cours d'une année donnée. Ces fournitures, au moment de leur acquisition, ne laisseront pas une trace éphémère dans la comptabilité : leur utilisation fera l'objet d'une surveillance constante qui, se traduisant dans une annexe à la comptabilité générale, ne leur permettra pas de s'évanouir dans l'inconnu.

Une cinquième et une sixième annexes enfin, sont celles prévues par l'alinéa 5 de l'article 33a et l'alinéa 4 de l'article 33b. Ces deux textes qui concernent le Fonds de garantie et le Fonds de réserve, prévoient pour ces deux fonds un contrôle qui sera rendu possible grâce à l'annexion à la comptabilité générale d'un relevé de la situation de ces deux comptes.

L'alinéa 5 de l'article 33a dispose *in fine* : « un relevé de la situation du Fonds de garantie... sera joint en annexe aux comptes annuels présentés à l'Assemblée ».

L'alinéa 4 de l'article 33b reproduit presque textuellement la disposition précédente.

Ainsi qu'on le voit par tout ce qui précède, l'exécution du budget fait l'objet d'une comptabilité très stricte où les moindres manifestations de la vie financière de la Société laissent leur trace ce qui va permettre, au moyen de la vérification des comptes, l'exercice d'un contrôle sérieux et efficace sur cette exécution.

II

Vérification des comptes

L'article 44 pose, dans son alinéa 1, le principe d'une vérification des comptes : « Les comptes de la Société feront l'objet d'une vérification chaque année après leur clôture ; trois autres vérifications auront lieu, en outre, au cours de l'année ; ces vérifications seront effectuées par le commissaire aux comptes ».

Qui est ce Commissaire ?

§ 1. — LE COMMISSAIRE AUX COMPTES

Pour savoir qui est le Commissaire aux comptes, il faut se reporter tout au début du Règlement au texte de l'article 4. Les deux premiers alinéas de cet article disposent :

« 1. Un Commissaire aux comptes, qui sera une personne complètement étrangère aux services de l'une quelconque des organisations de la Société, sera nommé par le Conseil sur la proposition de la Commission.

2. Le Commissaire aux comptes sera nommé pour une durée de cinq ans ; il ne pourra, en cours de mandat, être relevé de ses

fonctions que par décision du Conseil et sur la proposition motivée de la Commission. »

On voit par ce texte que le trait distinctif du Commissaire aux comptes, c'est son indépendance vis-à-vis de l'administration de la Société. Pris en dehors des services d'une organisation quelconque, il pourra exercer la tâche qui lui incombe sans craindre d'être influencé par qui que ce soit.

L'indépendance du Commissaire est, d'autre part, renforcée par la durée de sa nomination et par les garanties d'inamovibilité dont il jouit pendant la durée de ses fonctions. Ce n'est qu'en des cas tout à fait exceptionnels, par décision du Conseil et sur la proposition motivée de la Commission de Contrôle, que le Commissaire pourra être relevé de ses fonctions en cours de mandat. A ces raisons d'indépendance provenant de l'origine du Commissaire et de la durée de ses fonctions, vient s'en ajouter une autre, celle constituée par une indemnité pécuniaire prévue par l'alinéa 3 du même article 4 et qui constitue une rémunération justifiée de ses services :

« Pendant le temps qu'il passera au siège de l'une quelconque des organisations de la Société, en vue d'effectuer une vérification, le Commissaire aux comptes recevra, en sus du remboursement, sur état justifié, de ses frais de voyage, une indemnité de séjour et toutes autres indemnités que pourra fixer la Commission. »

Si le premier caractère du Commissaire est d'être indépendant, le second c'est d'être le représentant de l'Assemblée. En effet, s'il est nommé par le Conseil, il est choisi par la Commission de Contrôle qui, ne l'oublions pas, de par son recrutement et les attributions qui sont les siennes, est une représentation de l'Assemblée. Le pouvoir du Conseil, dans le choix du Commissaire aux comptes, se réduit en somme à un simple droit d'investiture, le Conseil se contentant de nommer la personnalité désignée par la Commission de Contrôle. Le Commissaire peut être, à juste titre, considéré comme le représentant de l'Assemblée parce que choisi par la Commission de Contrôle nommée par elle.

Indiquons enfin qu'en vertu de l'alinéa 4 de l'article 4, le Commissaire aux comptes peut éventuellement avoir auprès de soi un Commissaire aux comptes adjoint : « Le Conseil nommera éventuellement un Commissaire aux comptes adjoint qui aura qualité pour assister et remplacer le Commissaire aux comptes en cas de besoin. »

§ 2. — LA VÉRIFICATION DES COMPTES

A) *Epoque de la vérification*

Rappelons le texte de l'alinéa 1 de l'article 44 : « Les comptes de la Société feront l'objet d'une vérification chaque année après leur clôture ; trois autres vérifications auront lieu, en outre, au cours de l'année ; ces vérifications seront effectuées par le Commissaire aux comptes. »

Ainsi donc, les comptes une fois clos font l'objet d'une vérification de la part du Commissaire. Mais que veut dire l'expression « trois autres vérifications auront lieu, en outre, au cours de l'année » ? Quelle est l'année ainsi désignée ? Est-ce l'année de l'exercice envisagé, ou celle qui la suit ? Y a-t-il trois vérifications avant la clôture de l'exercice, ou bien ces vérifications interviennent-elles seulement après la vérification initiale désignée par la première phrase de l'article et sont-elles destinées à contrôler cette vérification première, constituant ainsi un contrôle au second degré, une vérification de la vérification ?

Une fois de plus relevons la rédaction défectueuse du texte français. Pour dissiper l'équivoque, reportons-nous au texte anglais du Règlement : « The accounts of the League shall be audited by the auditor after the closing of the accounts for each year, and, in addition, three times during the course of each year ».

La répétition dans la deuxième proposition de l'expression « each year » utilisée par la première, dissipe nos doutes et nous indique la vraie solution. Les trois vérifications dont parle le texte envisagé doivent se situer durant l'année de l'exercice et sont destinées à contrôler le budget en cours d'exécution.

L'alinéa 2 de l'article 4 indique les conditions dans lesquelles les opérations de contrôle doivent s'effectuer : « Les trois vérifications faites au cours de l'année auront lieu aux dates que déterminera la commission ; mais un préavis accordant un délai convenable sera notifié aux fonctionnaires compétents des organisations autonomes ».

Cette dernière condition est destinée à permettre l'exercice d'un contrôle efficace. Les fonctionnaires compétents prévenus dans « un délai convenable » auront eu tout le temps de mettre à jour leurs comptes.

En ce qui concerne la vérification finale, celle qui s'effectue sur les comptes clos, l'article 4 fixe dans son troisième alinéa la date limite où ses résultats doivent être connus. « Le commissaire aux comptes présentera un rapport pour chacune des vérifications effectuées. La vérification des comptes clos chaque année sera terminée et soumise à la commission avec le rapport y relatif du commissaire le 15 avril de l'année suivante au plus tard. »

De cette manière la Commission de Contrôle sera fixée très tôt sur les modalités d'exécution du budget de l'année précédente, et les sommes réelles nécessaires pour cette exécution.

B) *Les pièces soumises à la vérification*

Le Commissaire aux comptes devra examiner toutes les pièces de comptabilité dont nous avons donné la liste dans la première section de ce chapitre. L'examen portera aussi bien sur les annexes que sur la comptabilité annuelle proprement dite dont parle l'article 35. L'alinéa 1 de l'article 44 est en effet très général : « Les comptes de la Société feront l'objet d'une vérification après leur clôture... » Du reste, pour certaines annexes, notamment celles désignées par l'alinéa 5 de l'article 33a et celle de l'alinéa 4 de l'article 33b, leur vérification par le Commissaire aux comptes est expressément prévue. Il ne faut pas voir dans ces dispositions une dérogation au droit commun qui serait la non-vérification des annexes, mais bien au contraire des dispositions destinées à soumettre la comptabilité du Fonds de réserve et du Fonds de garantie à la règle ordinaire.

On sait que les articles 33a et 33b instituant deux Fonds au régime spécial n'ont été insérés qu'en 1935 dans le texte du Règlement. Leurs auteurs ont voulu exprimer expressément que la comptabilité de ces Fonds serait soumise à la vérification habituelle. C'est pourquoi, tandis que tous les autres comptes et annexes sont visés par le texte général de l'alinéa 1 de l'article 44, le texte des articles 33a et 33b confirme spécialement la nécessité de cette vérification.

Le Commissaire aux comptes jouit de prérogatives très étendues qui lui permettent de s'acquitter efficacement de la charge qui lui incombe. L'article 45 est très net dans sa généralité : « Le commissaire aux comptes aura le droit de prendre connaissance, sur

sa demande, de tout document utile à la vérification des comptes et à l'accomplissement de ses autres fonctions ; il recevra, le 10 de chaque mois au plus tard, un relevé des recettes et dépenses du mois précédent accompagné du rapport du contrôleur intérieur ».

D'autre part, l'article 46 dispose : « En vue de chacune des vérifications, les fonctionnaires compétents fourniront au commissaire aux comptes au siège de l'organisation intéressée les comptes budgétaires accompagnés de pièces comptables et indiquant toutes les recettes et dépenses afférentes à chaque mois révolu depuis la dernière vérification et jusqu'à la fin du mois précédent ».

Comme on le voit, tous les documents nécessaires sont mis sous les yeux du Commissaire aux comptes, ce qui augmente la valeur de la vérification à laquelle il se livre. Les dispositions de l'article 46 présupposent celles de l'alinéa 2 de l'article 44 qui, on s'en souvient, posait la nécessité d'une notification aux fonctionnaires compétents avant chaque vérification. Dûment avertis, grâce à cette notification de l'article 44, les fonctionnaires compétents pourront mettre sans retard à la disposition du Commissaire aux comptes les pièces indiquées par l'article 46.

C) Portée de la vérification

La première chose dont doit s'assurer le Commissaire aux comptes, c'est de la conformité de l'exécution du budget aux dispositions budgétaires, tant au point de vue des recettes que des dépenses. Les alinéas 1 et 2 de l'article 47 sont très clairs à ce point de vue :

« 1. Le commissaire aux comptes examinera si les recettes et les paiements sont conformes au budget et aux règlements.

« 2. Il s'assurera en particulier qu'aucun paiement n'a été effectué indûment, ou deux fois, ou n'a dépassé la somme due. »

L'alinéa 2 ne fait qu'étendre à quelques cas particuliers le précepte général de l'alinéa 1 en donnant à titre d'exemple une liste d'opérations de contrôle que doit effectuer le Commissaire aux comptes, liste énumérative et non limitative. La présence au début du texte de l'expression : « il s'assurera en particulier de... » est très significative à ce point de vue. Ce que doit faire le Commissaire aux comptes, c'est comparer avec les dispositions budgétaires les différentes pièces qu'il a entre les mains, et de voir si la non-conformité éventuelle des unes avec les autres est justifiée ou non.

Pendant la vérification des comptes, le Commissaire peut se faire donner par les fonctionnaires compétents tous les renseignements qu'il juge utile, en particulier en les interrogeant verbalement. Si les réponses de ceux-ci n'ont pas la netteté satisfaisante, le Commissaire peut recourir au moyen que lui fournissent les dispositions de l'alinéa 3 du même article 47.

« Toute question que le Commissaire aux comptes pourrait poser au sujet d'une recette ou d'un paiement et pour laquelle les explications données verbalement par le fonctionnaire compétent de l'organisation intéressée ne le satisferaient pas, sera adressée par écrit audit fonctionnaire, qui répondra lui-même par écrit ; si la réponse reçue ne satisfait pas le commissaire aux comptes, la question sera soumise à la Commission. »

§ 3. — SANCTION DE LA VÉRIFICATION

La sanction des opérations de vérification est constituée par les rapports du Commissaire aux comptes que celui-ci établira après chaque vérification, ainsi qu'en dispose l'alinéa 3 précité de l'article 44. En ce qui concerne plus particulièrement le rapport relatif à la vérification la plus importante, celle qui porte sur les comptes clos de chaque exercice, l'alinéa 1 de l'article 48 précise son contenu.

« Le rapport du Commissaire sur les comptes clos de chaque année devra comprendre un exposé :

- a) Des recettes de la Société au cours de l'année ;
- b) Des sommes à recevoir jusqu'au 31 décembre ;
- c) Des sommes restant à recouvrer après le 31 décembre ;
- d) Des marchandises en magasin au 31 décembre ;
- e) Des sommes dues au 31 décembre ;
- f) De toutes autres rubriques que la Commission estimerait nécessaire d'ajouter à ce qui précède. »

Enfin, et ici encore apparaît le souci de souplesse qui, ainsi que nous l'avons noté à plusieurs reprises, caractérise tout le fonctionnement de l'Institution genevoise. le Commissaire aux comptes n'est pas forcé de s'en tenir aux rapports obligatoires prévus par le Règlement. L'alinéa 2 de l'article 48 prévoit en effet : « Outre les rapports mentionnés à l'article 44, le Commissaire aux comptes peut, s'il le juge opportun, présenter de temps à autre un rapport

à la Commission, et il sera tenu de présenter un rapport si la Commission en décide ainsi. »

III

Procédure d'approbation des comptes

Une fois que les diverses vérifications se sont effectuées dans les conditions requises, que le rapport final du Commissaire aux comptes est rédigé, que se passe-t-il ? Par quelle procédure et par qui, ces comptes seront-ils approuvés ?

L'alinéa 1 de l'article 37 pose le principe en la matière : « La procédure prescrite au chapitre IV pour l'établissement du budget s'appliquera également, *mutatis mutandis*, à la comptabilité. »

Remarquons une fois de plus la rédaction défectueuse du texte. Le membre de phrase « la procédure prescrite au chapitre IV pour l'établissement du budget » prête en effet le flanc à la critique. Si nous nous reportons au Chapitre IV du Règlement, nous voyons qu'il est intitulé « Adoption du budget ». C'est le Chapitre III qui traite de l'« Etablissement du budget ». Il s'agit donc de savoir si les dispositions qui s'appliquent *mutatis mutandis* à la comptabilité sont celles prévues dans le Chapitre III ou bien celles du Chapitre IV.

La question, on le voit, est importante. La difficulté consiste à savoir si dans l'expression « procédure prescrite au Chapitre IV pour l'établissement du budget » c'est aux mots « chapitre IV » ou « établissement du budget » qu'il faut donner la préférence. Faire prévaloir l'expression « établissement du budget », c'est reconnaître que seules les règles du Chapitre III traitant de l'« établissement du budget » s'appliquent *mutatis mutandis* à la comptabilité. Faire au contraire prévaloir les mots « Chapitre IV », c'est exclure les dispositions traitant de l'« établissement du budget ». Et, au surplus, rien dans le texte français ne nous permet d'opter en faveur de l'une ou de l'autre de ces interprétations.

Pour trancher la difficulté, reportons-nous au texte anglais du Règlement. Nous lisons alors : « The procedure prescribed in Chapter IV with regard to the budget... » Nous retrouvons l'expression « Chapitre IV » alors que l'équivalent des mots « établis-

sement du budget » n'y figure pas. Ce texte est plus clair parce que plus bref. Ce sont donc les dispositions qui « au Chapitre IV concernent le budget » qui doivent être appliquées *mutatis mutandis*, à l'approbation de la comptabilité.

En conséquence, ainsi qu'en dispose l'alinéa 2 du même article 37 : « Le Secrétaire général veillera à ce que la comptabilité et les pièces annexes, pour une année donnée, parviennent à la Commission avant le 1^{er} avril de l'année suivante ».

D'autre part, deux semaines plus tard, le rapport du Commissaire aux comptes sur la vérification des comptes clos sera parvenu à la Commission de contrôle (alinéa 3 précité de l'article 44). La Commission de contrôle étudiera les comptes qui lui seront présentés et discutera de leur exactitude. Lors de cette discussion, les fonctionnaires compétentes pourront être appelés à venir représenter devant la Commission de contrôle leurs organisations respectives dans les mêmes conditions qu'ils le faisaient pour l'établissement du budget. Nous lisons, en effet, à l'alinéa 3 de l'article 37 : « Les dispositions du chapitre IV, relatives à la représentation des diverses organisations aux séances de la Commission et de l'Assemblée ou de sa Commission des finances s'appliqueront également à la présentation et à la discussion des comptes ».

D'autre part, le Rapporteur de la Commission de contrôle, après avoir étudié les rapports du Commissaire aux comptes fera à la Commission de Contrôle, un rapport général sur la comptabilité de chaque année. « Ce rapport étudiera en détail toutes les questions qui pourraient présenter un intérêt et qui concernent la gestion financière de la Société pour l'année en question » (article 49, al. 1).

Les fonctionnaires compétents seront au surplus informés de la partie du rapport du Rapporteur de la Commission de Contrôle qui concerne l'organisation à la tête de laquelle ils se trouvent. L'alinéa 2 de l'article 49 dit en effet : « Le rapporteur transmettra immédiatement aux fonctionnaires compétents de chaque organisation autonome copie des chapitres de son projet de rapport concernant leurs organisations respectives ».

On voit le rôle particulièrement important que joue la Commission de Contrôle dans ce stade préparatoire de l'approbation des comptes. Il était tout à fait normal de confier à cette Commission le soin d'étudier la manière dont le budget a été exécuté. N'est-ce pas elle, en effet, qui a contribué pour une très grande

part à son établissement ? Elle est donc particulièrement qualifiée pour voir si cette exécution a été conforme aux directives premières.

D'autre part, il ne faut pas oublier qu'au moment où la Commission de Contrôle examine les comptes de l'exercice précédent, elle est en train d'établir le projet de budget de l'année suivante. Dans ces conditions, il était particulièrement satisfaisant que la Commission de Contrôle eut en même temps sous les yeux les comptes vérifiés de l'exercice précédant de deux ans celui dont elle est en train de préparer le projet de budget. De cette manière, la Commission de contrôle pourra tenir compte des expériences d'un passé très proche pour éviter les erreurs de l'avenir immédiat.

L'article 37 dispose, on l'a vu, dans son premier alinéa, que la procédure prescrite au Chapitre IV s'appliquera *mutatis mutandis* à la comptabilité. C'est l'Assemblée qui sera donc chargée de se prononcer en définitive sur l'approbation des comptes d'une année donnée. Les différentes pièces et rapports transmis par la Commission de Contrôle seront renvoyés par l'Assemblée à la quatrième Commission aux fins d'examen et de rapport. En fait, c'est le rapport de la quatrième Commission qui sera adopté sans modifications par l'Assemblée. La suprématie de celle-ci est consacrée par le texte de l'article 38 :

« 1. L'Assemblée arrête définitivement les comptes des dépenses et des recettes. Elle pourra refuser son approbation à toute dépense qu'elle considérerait comme irrégulière et ordonner une modification appropriée des comptes. Les comptes, avec les modifications — s'il en existe — faites par l'Assemblée seront adoptés par celle-ci.

« 2. Si l'Assemblée refuse son approbation à l'un des articles des comptes, elle devra décider en même temps des mesures à prendre dans la circonstance ».

Il est tout à fait normal que ce soit à l'Assemblée qui, on le sait, est l'autorité suprême en matière financière, que revienne également la charge d'arrêter définitivement et d'approuver les comptes des dépenses et des recettes d'un exercice donné.

CONCLUSION

CARACTÈRES DISTINCTIFS DU RÉGIME FINANCIER DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Arrivés au terme de la présente étude, nous aurions voulu dégager dans une rapide conclusion les caractères distinctifs du régime auquel sont soumises les finances de la Société des Nations et que nous avons étudié longuement et en détail, dans tout ce qui précède.

Nous serons d'abord amenés à constater que ce régime est souple et précis à la fois. Le projet de budget établi par les fonctionnaires compétents, contrôlé par la Commission de Contrôle, soumis par elle une première fois à l'Assemblée, renvoyé à la quatrième Commission, est définitivement adopté par l'Assemblée. Tout une procédure est organisée, dont le fonctionnement met en œuvre une série d'organismes différents, parfaitement individualisés et qui, composés de personnalités compétentes, interviennent à tel moment précis de l'élaboration budgétaire. Le chef-d'œuvre de cette procédure pleine de souplesse, est sans contredit l'aménagement du régime particulier, auquel sont soumises les propositions de crédits supplémentaires qui, grâce à un mécanisme ingénieux, sont renvoyées, tout comme le projet de budget initial, devant la Commission de Contrôle et la quatrième Commission.

A tout moment de l'évolution de ce processus budgétaire, qui a le mérite de joindre la précision à la souplesse, les finances de la Société des Nations sont soumises à un contrôle très rigoureux. Nous venons de parler du contrôle du projet de budget par la Commission de Contrôle et de son examen par la quatrième Commission. Un triage sévère se trouve ainsi réalisé entre les différentes propositions. Toute proposition inutile est écartée ; celles finalement adoptées, par contre, sont toutes indispensables. Un contrôle rigoureux s'exerce aussi sur le montant de chacune

des propositions admises et permet de le réduire à de plus justes proportions. D'autre part, pendant l'exécution du budget, toutes dispositions sont prises pour que cette exécution se fasse correctement. Une fois l'exercice clos, une vérification minutieuse des comptes permettra de voir si les dispositions budgétaires ont été appliquées d'une manière satisfaisante.

L'existence de ce contrôle, qui écarte les propositions inutiles et assure une exécution correcte des autres, rend possible une gestion extrêmement économique des finances de la Société. Le souci de gérer les finances de la manière la plus économique, la plus rationnelle possible, apparaît à tout moment tant dans la préparation que dans l'exécution du budget.

De cette manière, des sommes relativement faibles permettent de faire face aux dépenses nécessitées par les activités multiples de la Société. Un fait, qu'on ne saurait mettre trop en évidence, c'est que la Société coûte peu, très peu même, surtout si l'on songe non seulement aux services politiques et diplomatiques qu'elle rend, mais encore à son œuvre économique, sociale, culturelle, voire humanitaire, que dans le grand public on a malheureusement tendance à oublier.

Mais le dernier trait de ce régime, ce n'est ni sa précision, ni sa souplesse, ni même son contrôle si rigoureux ou son souci d'économie, c'est bien le respect scrupuleux qu'il porte à la souveraineté nationale des Etats membres. C'est bien là son caractère fondamental. Aucune disposition financière ou administrative, pas plus que politique, ne peut être imposée à un Etat membre contre sa volonté. N'oublions pas que le budget est voté à l'unanimité et que du fait de leur présence au sein de la quatrième Commission, les représentants des Etats participent de près à l'élaboration du projet, qui sera adopté par l'Assemblée. Quand un Etat-membre ne voudra pas payer ses contributions, le Secrétaire général ne pourra rien entreprendre contre lui et devra attendre que cet Etat veuille bien s'exécuter. Les membres de la Société collaborent, mais cette collaboration avant tout est volontaire.

En somme, en étudiant le régime financier de la Société des Nations, nous avons pu voir la manière dont fonctionnait un mécanisme intéressant et original, parfaitement adapté aux besoins de l'Institution genevoise. Ce n'est pourtant pas en cela que réside l'intérêt essentiel de cette étude. Il se situe plus haut et plus loin.

C'est qu'en effet l'examen auquel nous nous sommes livrés

dans les Chapitres qui précèdent, nous a permis de voir de près le fonctionnement de cette collaboration internationale, réalisée au sein de la Société des Nations et qui est peut-être la forme la plus belle de la civilisation contemporaine. Considérant alors la grandeur des résultats obtenus et l'immensité de ceux qui restent encore à obtenir, nous ne pouvons que formuler l'espoir de voir la Société des Nations grandir en force et en prestige, surmonter les difficultés actuelles, hélas trop évidentes, et devenir un jour un organisme politique suffisamment fort pour faire, dans tous les cas, prédominer sa volonté de paix.

Et c'est alors que nos pensées se reportent tout naturellement aux sages paroles que Sir Samuel Hoare prononçait le 11 septembre 1935, devant la seizième Assemblée de la Société des Nations, à un moment particulièrement menaçant pour l'avenir du Droit international :

« La Société est ce que ses Membres la font. Si elle réussit, c'est parce que ses Membres ont, dans une activité concertée, la volonté et le pouvoir d'appliquer les principes du Pacte. Si elle échoue, c'est parce que ses Membres manquent, soit de la volonté, soit du pouvoir de s'acquitter de leurs obligations. Sa force ou sa faiblesse dépendra du nombre, de l'importance et de la fidélité des Membres qui la composent, ainsi que de l'appui que les Gouvernements des Etats membres trouvent auprès de leur propre peuple. Si cet appui national est fort, la Société sera forte. S'il est faible, hésitant, la politique de la Société ne saurait être ferme et constante. »

Puisse donc l'appui national des Membres ne jamais manquer à la Société des Nations. Si les Etats accordent à la Société cet appui, si d'autre part, faisant preuve de bonne volonté, ils mettent à sa disposition des ressources suffisantes, la Société des Nations pourra poursuivre dans la sérénité la grande et lourde tâche qui lui incombe.

Vu : le Doyen de la Faculté,
Edgard ALLIX.

Vu : le Président de thèse,
Gilbert GIDEL.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — PUBLICATIONS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS (

- Règlement concernant la gestion des finances de la Société des Nations.
- Règlement intérieur de l'Assemblée.
- Comptes vérifiés des différents exercices et rapports des Commissaires aux comptes y afférents.
- Journal officiel de la Société des Nations.
- Les Actes de l'Assemblée.

II. — OUVRAGES

La présente étude a été faite presque uniquement d'après les documents officiels de la Société des Nations. Toutefois, nous avons également trouvé quelques indications précieuses dans les ouvrages suivants :

- SIR HERBERT AMES : *Administration financière et répartition des dépenses*. Brochure publiée par la Section d'information de la Société des Nations. Genève, 1923.
- M. H. PRÉVOST : *Les Commissions de l'Assemblée de la Société des Nations*. Pedone, Paris, 1936, p. 216 à 251.
- J. RAY : *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*. Sirey, Paris, 1930, p. 253 à 281 ; mis à jour par quatre suppléments dont le dernier est paru en 1935.
- ZACHARIADE : *Le statut financier des services publics internationaux*. Domat-Montchrestien, Paris, 1938.

III. — ARTICLE DE REVUE

CONSTANTINOFF : Les obligations financières des Etats en raison des institutions internationales dont ils font partie. *Revue de Science et de Législation financières*. 1929, p. 401.

Cette bibliographie sommaire, où ne figurent que les ouvrages généraux, pourra être utilement complétée sur les points de détail à l'aide des indications contenues dans les notes de la présente étude.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. — ELABORATION D'UN SYSTÈME DE DÉTERMINATION ET DE RÉPARATION DES CHARGES	7
I. Elaboration d'un système de détermination des charges.	8
II. Elaboration d'un système de répartition des charges.	12
CHAPITRE II. — ETABLISSEMENT DU PROJET DE BUDGET PAR LES FONCTIONNAIRES COMPÉTENTS	35
I. Rôle des fonctionnaires compétents.....	36
II. Contenu du projet de budget	39
CHAPITRE III. — CONTRÔLE DU PROJET DE BUDGET PAR LA COMMISSION DE CONTRÔLE	44
I. Composition et organisation de la Commission de Contrôle.	45
II. Attributions de la Commission de Contrôle.....	53
CHAPITRE IV. — EXAMEN DU PROJET DE BUDGET PAR LA COMMISSION DES FINANCES	59
I. Composition et organisation de la Commission des Finances	61
II. Attributions de la Commission des Finances	69

	Pages
CHAPITRE V. — CONTRÔLE ET EXAMEN DES PROPOSITIONS DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES PAR LA COMMISSION DE CONTRÔLE ET LA COMMISSION DES FINANCES	76
I. Les problèmes qui se posent	77
II. Procédure normale de contrôle et d'examen des propositions de crédits supplémentaires	81
III. Contrôle spécial de recevabilité des propositions tardives	90
IV. Suprématie de la Commission des Finances sur les autres Commissions de l'Assemblée	113
CHAPITRE VI. — ADOPTION DU PROJET DE BUDGET PAR L'ASSEMBLÉE	121
I. Fondements des pouvoirs de l'Assemblée	122
II. Elimination du Conseil	127
III. Extension récente des prérogatives de la Commission de Contrôle	136
CHAPITRE VII. — LE PROBLÈME DE LA SURÉVALUATION BUDGÉTAIRE ET DES ÉCONOMIES	139
I. Problèmes posés par l'augmentation du budget	140
II. Diminution du budget par la lutte contre la surévaluation budgétaire	146
III. Diminution du budget par la réalisation d'économies	162
CHAPITRE VIII. — EXÉCUTION DU BUDGET-OPÉRATIONS DE RECETTES	166
I. Recouvrement normal des contributions	167
II. Recouvrement des contributions arriérées	169
III. Recettes accessoires.	179
IV. Recettes exceptionnelles. Répercussions de la dévaluation du franc suisse de 1936 sur les finances de la Société des Nations	184
CHAPITRE IX. — EXÉCUTION DU BUDGET-OPÉRATIONS DE DÉPENSES	191
I. Procédure d'exécution de la dépense	191
II. Moyens d'exécution de la dépense	201
III. Exécution des dépenses imprévues	217

	Pages
CHAPITRE X. — CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET	220
I. Tenue d'une comptabilité	220
II. Vérification des comptes	223
III. Procédure d'approbation des comptes	229
CONCLUSION.	232
BIBLIOGRAPHIE	235
TABLE DES MATIÈRES	237
